

ESTÊVÃO AZEVEDO YAMIN RODRIGUES DA CUNHA

***A ACCOUNTABILITY SOCIAL NO MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO NACIONAL***

Monografia apresentada como requisito para a
obtenção do grau de bacharel em Ciência Política
na Universidade de Brasília

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gaziela Dias Teixeira

Examinador: Prof. Dr. Aninho Mucundramo
Irachande

Brasília

2016

ESTÊVÃO AZEVEDO YAMIN RODRIGUES DA CUNHA

A ACCOUNTABILITY SOCIAL NO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Monografia de conclusão de curso destinada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política apresentada à seguinte banca avaliadora.

Professora Doutora Graziela Dias Teixeira
(Universidade de Brasília)

Professor Doutor Aninho Mucundramo Irachande
(Universidade de Brasília)

Brasília
2016

AGRADECIMENTOS

À Deus, Maria Santíssima e os Santos Anjos;

Aos meus pais, irmãos, familiares e amigos;

À professora Graziela Dias Teixeira;

Aos meus colegas e professores de toda a vida, especialmente do Curso de Ciência Política na Universidade de Brasília;

Aos amigos, servidores e funcionários do Ministério da Integração Nacional;

À mim mesmo, meu esforço e perseverança.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar as ações da Ouvidoria do Ministério da Integração Nacional e do Serviço de Informação ao Cidadão criado pela Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011 para identificar as possibilidades de controle social propiciadas pela melhoria dos mecanismos de transparência e participação social. O primeiro capítulo trabalha a teoria de *accountability*, especialmente da *accountability* social. O segundo capítulo trabalha a Lei de Acesso à Informação e a atuação da Controladoria-Geral da União/ Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle como instituição que faz o monitoramento da implementação da LAI. O terceiro capítulo trabalha o Ministério da Integração, a Ouvidoria e o Serviço de Informação ao Cidadão. E o quarto capítulo apresenta uma análise dos dados coletados relacionando os capítulos anteriores. Observa-se que a transparência, a participação e o controle social são parte de um processo histórico vagaroso que ocorre desde a Constituição Federal de 1988 e representa um avanço para a democracia brasileira.

Palavras-Chave: Ouvidoria. Serviço de Informação ao Cidadão. Lei de Acesso à Informação. Accountability. Transparência. Controle Social. Participação Social. Ministério da Integração Nacional.

ABSTRACT

This work aims to analyze the actions of the Ministry of National Integration's Ombudsman and Citizen Information Service created by the Information Access Law nº. 12,527/2011 to identify social control opportunities offered by improving transparency and social participation mechanisms. The first chapter presents accountability theory, especially social accountability. The second chapter presents the Information Access Law and the role of the Office of the Comptroller General/ Ministry of Transparency, Surveillance and Control as the institution that is monitoring the implementation of the Information Access Law. The third chapter presents the Ministry of National Integration, the Ombudsman and the Citizens Information Service. The fourth chapter presents an analysis of the collected data relating the previous chapters. It is observed that transparency, participation and social control are part of a slow historical process that occurs since the Federal Constitution of 1988 and represents a step forward for Brazilian democracy.

Keywords: Ombudsman. Citizens Information Service. Information Access Law. Accountability. Transparency. Social control. Social participation. Ministry of National Integration.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS, MAPAS E TABELAS

FIGURA 1: Esquematização do pedido de recurso	p. 35
FIGURA 2: Porcentagens de implementação e capacitação do SIC	p. 36
FIGURA 3: Tempo Médio de resposta para cada segmento	p. 37
FIGURA 4: Diferença entre a Ouvidoria e o SIC	p. 48
GRÁFICO 1: Porcentagem de respostas dos pedidos de acesso à informação	p. 55
GRÁFICO 2: Pedidos por tipo de resposta	p. 57
GRÁFICO 3: Quantidade de solicitações por UF em 2010	p. 64
GRÁFICO 4: Quantidade de solicitações por UF em 2011	p. 64
GRÁFICO 5: Quantidade de solicitações por UF em 2012	p. 64
GRÁFICO 6: Quantidade de solicitações por UF em 2013	p. 65
GRÁFICO 7: Faixa etária dos solicitantes entre 2010 e 2013	p. 65
GRÁFICO 8: Porcentagem de solicitações para cada secretaria	p. 67
GRÁFICO 9: Porcentagem de solicitações para o Ministérios e suas vinculadas	p. 68
GRÁFICO 10: Demandas para cada secretaria em 2014	p. 69
GRÁFICO 11: Uso da ouvidoria entre 2007 e 2014	p. 71
GRÁFICO 12: Quantidade de manifestações por região 2014	p. 72
MAPA 1: IDH Municipal do Brasil, 2010	p. 13
MAPA 2: Pedidos pelo e-SIC de cada UF por 100 mil habitantes	p. 34
MAPA 3: Regulamentação da LAI nos estados e capitais	p. 38
MAPA 4: Porcentagem de solicitações por região	p. 63
TABELA 1: Evolução mensal do número de pedidos de acesso à informação	p. 51
TABELA 2: Características dos pedidos de acesso à informação	p. 55
TABELA 3: Temas das solicitações (Top 10)	p. 56
TABELA 4: Razões da negativa de acesso	p. 57

TABELA 5: Meios de envio de resposta	p. 58
TABELA 6: Tipo de pessoa jurídica	p. 58
TABELA 7: Gênero do solicitante	p. 59
TABELA 8: Escolaridade do solicitante	p. 59
TABELA 9: Profissão do solicitante	p. 59
TABELA 10: Localização dos solicitantes	p. 60
TABELA 11: Quantidade de manifestações por tipologia	p. 62
TABELA 12: Quantidade de solicitações por região	p. 63
TABELA 13: Escolaridade dos solicitantes em 2012 e 2013	p. 66
TABELA 14: Números por mês e tipologia em 2014	p. 69
TABELA 15: Principais assuntos 2014	p. 70

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AGU Advocacia-Geral da União
ANEEL Agência Nacional de Energia Elétrica
APL Arranjo Produtivo Local
CF Constituição Federal
CLAD Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CGU Controladoria-Geral da União
CMRI Comissão Mista de Reavaliação de Informação
CNDR Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional
Codevasf Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Consocial Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
CPADS Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos
DNOCS Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
DOU Diário Oficial da União
ECP Estado de Calamidade Pública
e-SIC Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FCO Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FOPS Fórum de Ouvidoria Pública de Pautas Sociais
GM Gabinete do Ministro
ICT *Information and Communication Technology*
INSS Instituto Nacional do Seguro Social/Ministério do Trabalho e Previdência Social
IDH Índice de Desenvolvimento Humano
LAI Lei de Acesso à Informação
MF Ministério da Fazenda
MI Ministério da Integração Nacional
MPOG Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPF Ministério Público Federal
MTFC Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle
ODM Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODR Observatório do Desenvolvimento Regional
OEA Organização dos Estados Americanos

OGU Ouvidoria-Geral da União
ONG Organização Não Governamental
ONU Organização das Nações Unidas
PDC Projeto de Decreto Legislativo
PDF *Portable Document Format*
PFDC Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PISF Projeto de Integração do Rio São Francisco
PNDR Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNPS Política Nacional de Participação Social
PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RENER Rede Nacional de Emergência de Radioamadores
S2ID Sistema Integrado de Informações sobre Desastres
SDR Secretaria de Desenvolvimento Regional
SECEX Secretaria Executiva
Secom Secretaria de Comunicação Social
SEDEC Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
SEI Sistema Eletrônico de Informações
Senir Secretaria Nacional de Irrigação
SFRI Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais
SIC Serviço de Informação ao Cidadão
SIH Secretaria de Infraestrutura Hídrica
SIM Sistema de Informação do Ministério da Integração Nacional
SISAR Sistema de Acompanhamento de Resultados
SNPS Sistema Nacional de Participação Social
Sudam Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU Tribunal de Contas da União
UNDP *United Nations Development Program*
USP Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p. 11
CAPÍTULO 1 – A TEORIA DE ACCOUNTABILITY	p. 16
CAPÍTULO 2 – A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO	p. 29
2.1 – A Lei	p. 29
2.2 – Relatório de Aplicação da LAI	p. 33
2.3 – Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social	p. 38
CAPÍTULO 3 – O MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	p. 40
3.1 – O Ministério	p. 40
3.2 – A Política Nacional de Desenvolvimento Regional	p. 41
3.3 – A Ouvidoria	p. 44
3.4 – O Serviço de Informação ao Cidadão	p. 46
3.5 – A Rede de Ouvidorias do Ministério da Integração	p. 48
CAPÍTULO 4 – ANÁLISE DOS DADOS	p. 50
4.1 – Relatório SIC 2012 – 2016	p. 51
4.2 – Relatório Geral da Ouvidoria 2010 – 2013	p. 61
4.3 – Relatório Geral da Ouvidoria 2014	p. 67
4.4 – Questões Finais	p. 74
CONSIDERAÇÕES FINAIS	p. 76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	p. 78

INTRODUÇÃO

O Poder Executivo é um dos três Poderes da União independente e harmônico junto do Legislativo e do Judiciário de acordo com o Art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Além dos órgãos estaduais, distritais e municipais do Poder Executivo, também fazem parte os órgãos federais e 23 ministérios, desde a Medida Provisória nº 726 de 2016 editada pelo presidente interino Michel Temer.

Um dentre os 23 ministérios existentes, o chamado Ministério da Integração Nacional (MI) cuja origem remete à Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino criada em 1736 por D. João V, é objeto deste estudo. Entre inúmeras criações, reorganizações e extinções de órgãos e secretarias, o ministério em questão surge com a atual nomenclatura apenas em 1999 pela Medida Provisória nº 1.911-8 e com sua atual estrutura regimental com a publicação do Decreto nº 8.161/2013.

O Ministério da Integração Nacional, de acordo com o Decreto nº 8.161 de 18 de Dezembro de 2013, tem como competência:

- I. Formulação e condução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR);
- II. Formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento;
- III. Estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais;
- IV. Estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea “c” do inciso I do caput do art. 159 da Constituição;
- V. Estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento regional;
- VI. Estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais;
- VII. Acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional;
- VIII. Proteção e defesa civil;
- IX. Obras contra as secas e de infraestrutura hídrica;
- X. Formulação e condução da Política Nacional de Irrigação;
- XI. Ordenação territorial; e
- XII. Obras públicas em faixa de fronteira.

O tema proposto deste trabalho parte, portanto, da dinâmica do Poder Executivo, adentra os Ministérios de Estado e opta, especificamente, pelo Ministério da Integração Nacional para ser o objeto de estudo.

O eixo em torno do qual o trabalho é desenvolvido é o controle social. Área que se associa à participação social e aos estudos de *accountability* vertical não eleitoral. Em especial, é central a literatura ainda recente sobre *accountability* societal.

Entende-se que para um aperfeiçoamento da democracia, apenas a *accountability*

existente nos períodos de eleição não é o suficiente. A participação social e o envolvimento dos cidadãos no desenrolar de políticas públicas devem ser promovidos. E uma relação de parceria entre Estado e sociedade civil pode ser proveitosa.

De acordo com Pinho (2009), a *accountability* é relacionada à capacidade de controlar um poder e a existência de uma prestação de contas. Pode, por isso, ser sustento de um regime democrático, mas considerando a assimetria de informações entre cidadãos e governo.

Guillermo O'Donnell (1998) divide a *accountability* em vertical e horizontal. A *accountability* vertical é a que se refere as reivindicações feitas pelos membros da sociedade, seja individual ou coletivamente, sobre as instituições estatais e seus membros. As eleições são sua via principal. E a *accountability* horizontal caracteriza-se pelo controle legal entre as agências estatais com a possibilidade de realizar supervisão, sanções e mesmo o impeachment.

Para Manin, a *accountability* eleitoral é apenas uma avaliação retrospectiva por não ocorrer ao longo do mandato político (*apud* ARATO, 2002).

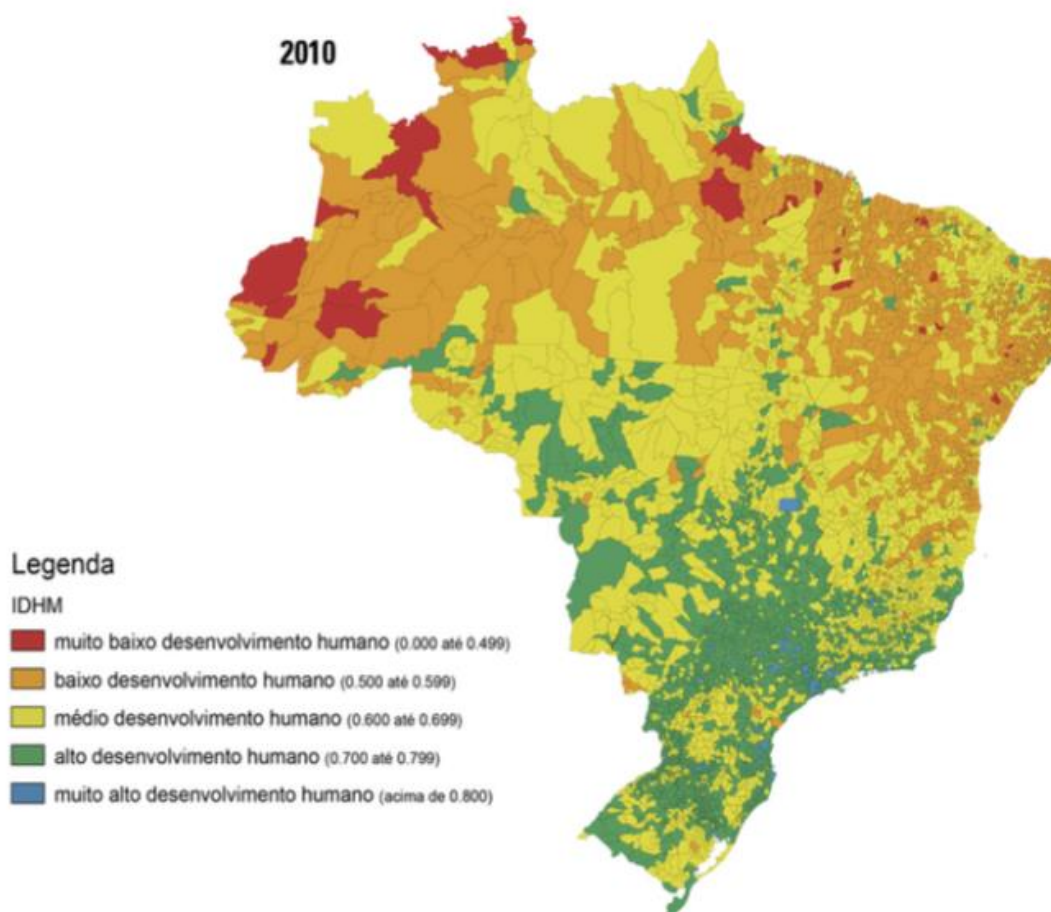
No entanto, é necessária uma forma complementar de *accountability*. É a *accountability* social (ou societal) que incorpora a sociedade civil para auxiliar o controle suprimindo os déficits dos instrumentos eleitorais e constitucionais (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

O objetivo deste trabalho é, portanto, procurar entender se existem ou se são possíveis incentivos e trabalhos dentro do Ministério da Integração Nacional que favoreçam o controle social de suas ações. Para isso, será apresentada a Lei de Acesso à Informação (LAI) e atuações da Controladoria-Geral da União/ Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle como instituição responsável pelo monitoramento da implementação da LAI.

E espera-se observar que mecanismos como a Ouvidoria e o Serviço de Informação ao Cidadão sejam utilizados como formas de contato com a sociedade civil, beneficiando a transparência, para receber suas demandas e possivelmente tê-los com algum nível de controle sobre as políticas e atividades do Estado.

O Ministério da Integração, pelas suas competências já citadas, adquire grande importância se consideradas as dimensões territoriais do Brasil. O desenvolvimento regional, a integração das economias, a proteção e defesa civil, o cuidado de regiões vulneráveis, as obras contra secas, a criação de infraestrutura hídrica, as obras na faixa de fronteira e a ordenação do território ficam a cargo do Ministério dando-lhe importância nacional. O Distrito Federal e os estados das regiões Sul e Sudeste do país são mais desenvolvidos do que o restante do território, sejam em termos de saúde, renda familiar ou educação.

Basta observar os valores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para saber que se trata de um país de altíssima desigualdade. São Caetano do Sul (SP) tem o melhor IDH Municipal do país com 0,862, enquanto Melgaço (PA) apenas 0,418. E intra-regionalmente as diferenças são tão grandes quanto.¹



Mapa 1 - Fonte: PNUD, 2013.

Os grandes eixos de atuação do Ministério para a melhor integração e desenvolvimento do país como a Proteção e Defesa Civil, o Desenvolvimento Regional, os Fundos Regionais e Incentivos Fiscais, a Infraestrutura Hídrica e a Irrigação servem o propósito. Bem como sua participação no Programa Água para Todos e a liderança no Projeto Rio São Francisco.

A metodologia do trabalho utiliza-se, dentre as fontes de evidências, de documentos,

¹ PNUD, “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013”. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-do-brasil.pdf> Acesso em: 18 de junho de 2016.

registro em arquivos, entrevistas e a realização de observação participante.

Foi feito um estudo único do Ministério da Integração, mas realizada a comparação entre os dados de diferentes anos disponibilizados pelo Serviço de Informação ao Cidadão e pela Ouvidoria. O estudo comparado possui um espectro desde um caso único que diz-se ser possível entrar no debate de comparação até os estudos de inúmeros N que tornam cada objeto pontos de dado estatístico. É um conflito entre complexidade e generalização (PETERS, 1998).

Trata-se de uma pesquisa mista qualitativa e quantitativa que observa a possibilidade de tratar o estudo em termos de variáveis dependentes e independentes para que não sejam atribuídas causas a fatores que são na verdade resultados de outros fatos (PETERS, 1998).

Foi realizada a observação participante, porque a experiência pessoal pode dizer como muitas vezes a realidade de um ambiente difere da teoria. Por exemplo, o que se diz sobre o funcionalismo público na teoria, muitas vezes pode não coincidir com a visão de dentro e o que a prática realmente mostra sobre a burocracia. Ocorreu entre dezembro de 2014 e maio de 2016 dentro da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional.

A entrevista foi amplamente usada. Pode ser definida como a técnica na qual o entrevistador se apresenta ao investigado e faz perguntas que interessem a pesquisa. É um diálogo ou interação social assimétrica na qual uma das partes é fonte de informações para a outra. Técnica por excelência na investigação social, a entrevista, permite a obtenção de uma variedade de dados acerca da vida social, aprofundamento de aspectos do ser humano e consegue dados passíveis de quantificação (GIL, 1991).

Entretanto, a entrevista possui algumas limitações: a possível falta de motivação do entrevistado, a compreensão inadequada de perguntas, o fornecimento (consciente ou insciente) de informações erradas, incapacidades do entrevistado, influências pessoais entre o entrevistador e entrevistado, influência de opiniões pessoais do próprio entrevistador e custos de tempo e treinamento. Mesmo assim, a própria entrevista permite flexibilizações para contornar esses problemas (GIL, 1991).

A entrevista foi utilizada com atores chaves nos processos internos, burocratas e gestores do Ministério da Integração Nacional dentro da Secretaria de Desenvolvimento Regional e da Ouvidoria-Geral. Os contatos existentes foram aproveitados e as entrevistas foram pouco estruturadas ou informais. A identidade dos entrevistados não é revelada considerando que não foi expressamente autorizado pelos mesmos.

A pesquisa bibliográfica é feita em cima de artigos científicos e livros já publicados

acerca do tema. Permite ao pesquisador acesso a uma gama de informações e forma de tratar o problema que antes não seria possível (GIL, 2002).

A pesquisa documental é a utilização de materiais ainda não usados em caráter analítico. São documentos oficiais, relatórios, gráficos, tabelas e memorandos, por exemplo, (GIL, 2002). Pelo uso da Ouvidoria e do Serviço de Acesso à Informação, foi fundamental o uso de pesquisa documental.

O trabalho foi dividido em quatro capítulos. Primeiramente, foi apresentada a teoria com a utilização de autores como Andrew Arato, Fernando Filgueiras, Guillermo O'Donnell, Leonardo Avritzer, José Antônio Pinho, Peruzzotti e Smulovitz, dentre outros. O segundo capítulo trata da Lei de Acesso à Informação, legislações relacionadas no Brasil e atuações da Controladoria-Geral da União/ Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle.

O capítulo 3 é sobre o Ministério da Integração Nacional, suas atuações, a Ouvidoria e o Serviço de Informação ao Cidadão. E o quarto e último capítulo é onde se encontra uma análise com os dados coletados em gráficos e entrevistas. Por fim, as considerações finais.

1. A TEORIA DE *ACCOUNTABILITY*

Pode-se verificar pelos dicionários de língua inglesa que *accountability* carrega a responsabilidade pessoal pelos seus atos e a disponibilidade para prestar contas quando exigido. Em dicionários que traduzem a palavra (ou *accountable*) para o português, o entendimento é de que quem ocupa um cargo possui a responsabilidade e obrigação de prestar contas segundo as leis estabelecidas e, portanto, a possibilidade de ônus (PINHO, 2009).

Em países que apresentam poliarquias, a *accountability* vertical de dimensão eleitoral está presente. Os eleitores podem a cada eleição votar ou não em determinado candidato e seus partidários como forma de premiação ou punição baseados nas ações do mandato anterior. Além das eleições, com uma mídia também possivelmente livre, o acesso a informações variadas e a liberdade de opinião permitem que reinvidicações e denúncias possam ser articuladas contra autoridades públicas. Essas dimensões, ações coletivas ou individuais, quando existentes compõem a *accountability* vertical (O'DONNELL, 1998).

Guillermo O'Donnell (1998) entende que existe *accountability* horizontal quando existem agências do Estado que possuem o direito legal, capacidade e disposição para executar supervisões de rotina, sanções legais e até o impeachment de agentes ou agências estatais que tenham cometido algum crime. Nesse contexto, se ações fraudam as eleições, o componente da democracia é afetado. Caso agentes estatais pratiquem ou permitem que agentes privados violem direitos e liberdades, a esfera liberal é prejudicada. E a esfera do republicanismo é violada quando autoridades dão prioridade aos seus interesses privados ao invés dos interesses públicos (O'DONNELL, 1998).

Mas é questionável o quanto esses instrumentos podem efetivamente servir para a *accountability*. As condições de muitas poliarquias podem não ser propícias o suficiente para contribuir com uma *accountability* eleitoral eficaz. Já as manifestações sociais que denunciam atos ilícitos de políticos dependem das agências estatais de fiscalização e punição para investigar e dar prosseguimento, mas caso não o façam, com a cobertura da mídia e interesse público podem gerar insatisfação com o governo (ou as instituições) criando instabilidade e tornando, em alguns casos, a mídia como julgadora no lugar dos tribunais. Sem processos justos de defesa, autoridades inocentes podem ser condenadas pela opinião pública enquanto autoridades corruptas podem ser poupados também dos tribunais (O'DONNELL, 1998).

Podendo os cidadãos exercerem seus direitos de liberdade de opinião e participação na eleição de governantes, a presença da *accountability* vertical indica a existência de democracia. Mas uma *accountability* horizontal fragilizada pode indicar que as novas

poliarquias possuem componentes liberais e republicanos frágeis. Este componente seria a realização dos deveres públicos com sujeição à lei e o serviço ao interesse público acima de interesses privados. Aquele componente refere-se aos direitos que não podem ser usurpados por nenhum poder e nem pelo Estado (O'DONNELL, 1998).

A *accountability* para Schedler possui um caráter bidimensional: primeiro o momento da *answerability* e depois o *enforcement*. Para que a primeira ocorra, é necessária informação e justificação, que é a obrigação de resposta dos mandatários. E a segunda, o *enforcement*, necessita da punição. Trata-se da capacidade que agências possuem para impor sanções ou a perda de mandato para aqueles mandatários que descumprirem de seus deveres públicos (*apud* PINHO, 2009).

A razão de ser da *accountability* é, para Schedler, com o reconhecimento da existência de um poder, ser capaz de controlá-lo e, por isso, pode ser sustentação de um regime democrático. Além do mais, a assimetria informacional entre governo e cidadãos deve ser considerada (*apud* PINHO, 2009).

A lei positiva, no sentido de criar sanções, oferece como ligação entre representantes e representados apenas a *accountability* na medida em que grupos e indivíduos são capazes de acompanhar e exigir dos eleitos. Já a deliberação, a similitude e identificação simulam somente ligações sociologicamente admissíveis (ARATO, 2002). Mas para Manin, *accountability* é uma avaliação retrospectiva quando trata de representantes que apenas podem ser punidos nas eleições subsequentes por seus atos e omissões que não podem ser cobrados durante seus mandatos (*apud* ARATO, 2002).

Um discurso político e desenhos institucionais balizam uma concepção de *accountability* que procura submeter os agentes estatais e suas instituições ao controle social. Mas tanto a *accountability* como a transparência possuem conceitos distintos enquanto muitas vezes são confundidos. A política da transparência é questionada por Filgueiras que oferece a política da publicidade como outro substrato para a *accountability* e resposta para a democratização (2011).

A partir de uma perspectiva as instituições políticas são responsáveis por construir os mecanismos para a prestação de contas por parte da sociedade aumentando a razão do público para controle do Estado reduzindo a razão deste. Vem de um conceito com apelo moral que despolitiza a responsabilidade e reforça a visão do Estado como espaço de vícios. Dai o conceito de *accountability* necessita da ineficiência e má gestão das políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011).

E para uma relação de *principal-agent*, a informação é central. O *agent* recebe poder

do *principal* para agir no interesse deste e deve ser responsabilizado diante dele. A abertura do Estado compreende uma noção de cidadania fazendo do conhecimento social o tema da *accountability*. Este seria o organizador da democracia (FILGUEIRAS, 2011).

De tal modo, o conceito de *accountability* se refere também a um exercício de autoridade por parte da sociedade dentro de um processo político e democrático, e não apenas algo contábil de prestação de contas. A discussão deveria entender a *accountability* como princípio normativo compreendido do âmbito das práticas dos cidadãos e das instituições políticas. Mas o problema da transparência deve ser visto como forma de melhorar a ciência de responsabilidade do Estado. Pela assimetria informacional entre *agents* e *principals*, deve-se admitir o lugar do conhecimento social na melhoria da responsabilidade política para o aprimoramento do conceito (FILGUEIRAS, 2011).

O conceito de *accountability* alude à capacidade de garantir que os agentes públicos prestem contas de suas ações. Ou seja, estão obrigados a informar e justificar suas condutas e podem ser punidos por elas (SCHEDLER *apud* PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Uma questão que envolve a *accountability* é como preservar a distância de autoridades políticas dos cidadãos (relação própria da representação) e ainda regular e reduzir a distância entre representantes e representados (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

A *accountability* legal é aquela que deve garantir a legalidade das ações dos funcionários públicos. Para isso, é preciso que o sistema legal de determinado país seja efetivo em garantir a obediência às leis e à constituição. Já a *accountability* política precisa que os eleitores sejam capazes de fazer com que as políticas de governo estejam de acordo com suas preferências. Está relacionada, portanto, à representação democrática. O governo é politicamente accountable se os cidadãos podem puni-lo caso seja irresponsável ou não representativo de acordo com a preferência da população. As eleições são consideradas próprias pra esse tipo de controle (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Quando se trata da metáfora espacial de *accountability* dividida entre horizontal e vertical, a primeira refere-se à existência de um controle intraestatal e a segunda sobre um controle social externo (O'DONNELL *apud* PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002). Geralmente, dentro da *accountability* vertical só se fala das eleições. Estas são importante forma de representação política, mas não são a única forma de controle. A *accountability* social incorpora a sociedade civil, os movimentos sociais, as ONGs e a mídia como instrumentos para complementar o controle dos governos compensando os déficits existentes nos instrumentos eleitorais e constitucionais (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Existe um hiato que não ocorre apenas pela distinção provocada na eleição que

diferencia representantes de representados. Este hiato surge com a inclusão de um eleitorado trabalhador, mais pobre e com pouca ou nenhuma educação formal que não terá tanta facilidade como os estratos sociais privilegiados para acompanhar e controlar os representantes eleitos em regimes representativos (ARATO, 2002).

A democracia representativa é parcialmente legitimada pelo constitucionalismo e seus instrumentos escritos e legais ao garantir que alguns poderes estejam junto dos cidadãos e que as regras não possam ser usadas em favor dos interesses privados dos representantes (ARATO, 2002).

A noção de democracias baseadas na identificação entre governantes e governados não pode ser a base em sociedades de grande escala e complexidade (ARATO, 2002).

A deliberação que ocorre no corpo legislativo pode, em nome do povo, acabar por reproduzir apenas sua vontade corporativa e parcialmente a vontade da facção mais forte. Faltariam garantias institucionais para que os interesses públicos não fossem utilizados apenas como retórica (ARATO, 2002).

A identificação serve de processo para reduzir a sensação de distância entre os líderes eleitos e os representados. Funciona nos momentos em que ocorrem mobilizações do povo motivadas pelos representantes e crescente desejo de ser liderado. Entretanto, a mobilização popular e liderança carismática possuem curta duração na modernidade (ARATO, 2002).

Pode-se considerar a representatividade descritiva dos grupos sociais como substituta da participação direta de forma que a assembleia legislativa seja um microcosmo do coletivo social (PITKIN *apud* ARATO, 2002). Mas assim, os eleitores seriam obrigados a votar em alguém pertencente ao seu próprio grupo e, para que a representação de grupos grandes e pequenos fosse garantida, o voto unitário teria de ser abandonado. Seria a representação proporcional um método que permitiria a liberdade eleitoral, geraria representatividade para todos os tamanhos de grupo de interesse ou identidade, mas não poderia garantir a representatividade descritiva (ARATO, 2002).

Para os representantes que possuem interesse na reeleição, a *accountability* pode restringir seu comportamento. Mas por não possuírem instruções restritas para seus cargos, podem violar suas promessas e mesmo assim serem reeleitos (ARATO, 2002).

Mesmo que a identificação, a similitude ou a deliberação deixem a desejar para fortalecer a democracia gerando conexão entre governantes e governados, a *accountability* deve ser reconhecida pelo seu potencial crucial para esse objetivo (ARATO, 2002).

As ações de um representante só podem ser cobradas até certo tempo porque depois podem ser compensadas ou esquecidas, por isso, a *accountability* ocorre em função do tempo

(ARATO, 2002).

Para seu funcionamento, a *accountability* precisa de uma dimensão de democracia deliberativa. Nesse contexto, esfera pública e sociedade civil existem juntamente e enquanto o primeiro indica processos institucionalizados de comunicação, o segundo conceito trata da organização de grupos e movimentos importantes por sua influência política (ARATO, 2002).

Pode-se considerar um papel de mediação da esfera pública e da sociedade civil entre representados e representantes. Ocorre no sentido de informar os representados e também os representantes. Permite que aqueles se preparem para avaliações retrospectivas e que estes possam responder à opinião pública por meio de ações, omissões e discursos. Assim, a democracia pode adotar parte de um caráter participativo com setores da sociedade influenciando de antemão o desenrolar político de determinados temas de maior ou particular interesse (ARATO, 2002).

Para que as interações civil e pública possam ocorrer, é importante que estruturas sejam definidas de modo legal para torná-las possíveis. Em tempos de mídia eletrônica, este recurso deve ser explorado ampliando o acesso e dando visibilidade para diferentes grupos e opiniões (ARATO, 2002).

A participação ou pressão política só é estimulada quando alguém acredita ter chances de gerar alguma influência. Pode ser que um governo muito poderoso não escutaria. Depois de algum tempo da avaliação da sociedade podem rebatê-la e reinterpretá-la. Então, fora de situações de grande mobilização, as pessoas talvez não se organizariam para fazer demandas se não serão escutadas. Sem a função da opinião pública de monitoramento, a *accountability* perde seu significado (ARATO, 2002).

A *accountability* política é fundamental para que a soberania popular realmente ocorra numa democracia representativa. E é condição anterior que os cidadãos tenham atividade na sociedade civil e fóruns públicos para serem escutados e informados (ARATO, 2002).

O Estado tem sofrido constantes crises que geram contradições em sua estrutura expressas por problemas nos processos de representação como a desconfiança da sociedade civil em relação às instituições políticas. Por isso, um tema central da teoria política contemporânea é a democratização do Estado (ROSANVALLON *apud* FILGUEIRAS, 2011).

Assim, existe uma noção de que reformas institucionais são necessárias para resgatar a legitimidade democrática. O aperfeiçoamento da *accountability* encontra-se como fundamental para a democratização do Estado. Essa demanda provocou outra necessidade, a da transparência. Portanto, deve ser gerada uma abertura do sistema político, porque a maior transparência o tornaria sujeito às avaliações da sociedade (FILGUEIRAS, 2011).

A democracia liberal tem o pressuposto do livre-conhecimento, o segredo não é tolerado. A esfera pública é organizada pelo direito fundamental da liberdade de informação. Isso é requerido para responsabilizar o Estado perante a sociedade. São as formas autocráticas de governo que possuem o segredo como algo típico. Portanto, supõe-se que pela política de transparência o processo político é mais eficiente com a abertura de informações ao público que pode utilizá-las para melhor investir (deriva para a política uma noção econômica) (FILGUEIRAS, 2011).

Mas Filgueiras (2011) apresenta objeções a essa política da transparência: faz do cidadão um consumidor de política; ignora a questão cognitiva; contradiz noções de privacidade; não diferencia o individual do institucional; esquece a função do segredo para o político; carece na distinção de público e privado. É uma política que deixa um vazio normativo para a *accountability*. Por isso deve ser informada de uma política de publicidade em que a razão pública seja justificada pelo julgamento de processos e políticas, uma razão com forte concepção de cidadania onde sujeitos podem ser de fato ouvidos.

Faz parte da política de publicidade, num processo de participação cívica, a transparência. Mas esta sozinha não permite a crítica social da política pelos seus limites intrínsecos à realidade institucional. A *accountability* deve estar fundada no princípio de legitimidade democrática relacionando-se ao processo de institucionalização da autoridade democrática. É demandada a existência de uma esfera pública para que haja voz para as diversas opiniões e vontades públicas. Exige-se também a justificação de decisões e políticas públicas e um compromisso moral dos cidadãos com o bem público (FILGUEIRAS, 2011).

Chama-se controle público não-estatal aquele controle exercido pela sociedade civil, que não se encontra nas instituições estatais. Utiliza-se da publicidade para que cidadãos possam controlar agentes públicos com base nas normas e valores da democracia. Realiza-se, portanto, na esfera pública e é guiado pelo interesse público (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Este processo promove o aumento da participação popular no controle da administração pública tendo a publicidade como base e provocando o acionamento de um controle interno ou judicial. Para o exercício do controle público não-estatal são necessárias a liberdade de imprensa, de opinião, o direito ao voto e a livre associação. São precisas mudanças na *accountability* para torná-la mais pública e exercida institucionalmente com a sociedade civil (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Logo, a transparência é fundamental para a política da publicidade, mas assumindo o sentido normativo da *accountability* enquanto conceito. Esta não é limitada como realização

dos órgãos estatais, mas também envolve uma responsabilidade moral na relação entre sociedade e Estado (FILGUEIRAS, 2011).

Para que o cidadão esteja no exercício do controle social, deve observar atentamente a execução das políticas públicas e o cumprimento de seus objetivos e, sempre que observadas possíveis irregularidades, denuncia-las ao órgão competente (CGU *apud* MPOG, 2013). Alguns dos órgãos adequados para receber denúncias são: a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal (MPF), o Poder Judiciário (juízes e tribunais), a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC/MPF) e a Ouvidora-geral da União (CUNILL GRAU *apud* MPOG, 2013).

Tanto a tradição liberal como a tradição republicana exigem distinção entre a esfera pública e a privada. Para a primeira, o Estado deve possuir poder para garantir as liberdades da esfera privada sem nunca usurpar estas. Para a segunda, pleno desenvolvimento humano ocorre na vida pública com o cultivo das virtudes. Mas essas distinções não estão presentes na tradição democrática. Para esta, os que participam das decisões públicas são os mesmos que possuem uma vida privada (e não uma elite virtuosa) podendo deliberar sobre qualquer questão (O'DONNELL, 1998).

A convergência entre essas tradições encontra-se, porém, no império da lei, importante aspecto da poliarquia. O ambiente que pode se formar unindo os componentes mencionados dá a todos os cidadãos direitos iguais para participar das decisões coletivas, sem que qualquer um esteja acima da lei e garantindo que algumas liberdades não devem ser violadas. Uma maior ou menor força de cada um dos componentes provoca a existência de diferentes poliarquias (O'DONNELL, 1998).

Aqueles agentes públicos que não possuem qualquer interesse em servir pelo bem público são um grave e disseminado problema, mas que constitui apenas parte de um todo que provoca déficits à *accountability* horizontal. Existem aqueles protagonistas e associados que veem as leis como algo supérfluo para, no máximo, evitar consequências danosas. Além da autoridade legal, esse tipo de *accountability* precisa ainda que as instituições responsáveis tenham autonomia com relação às demais (O'DONNELL, 1998).

Também as instâncias como *ombudsmen* e as de prestação de contas precisam desses mecanismos. Mas essas agências e as de fiscalização funcionam isoladamente. São necessárias “redes de agências” que incluam os tribunais para que as ações tomem efetividade. E para existir autonomia, as instituições devem ter fronteiras defendidas que são reconhecidas e respeitadas (O'DONNELL, 1998).

Expectativas da dimensão democrática, mesmo quando não tratando da *accountability*

horizontal, levam a necessidade de que as decisões sejam públicas, tanto abertas à participação de todos como também transparentes implicando um potencial anticorrupção. Mas os incentivos para que as práticas pouco liberais e republicanas de alguns indivíduos continuem são significantes enquanto os incentivos para buscar a *accountability* horizontal são poucos considerando ainda que muitas instâncias precisam ser mobilizadas (O'DONNELL, 1998).

Embora tenham ocorridos avanços, pela história brasileira, o surgimento de novos valores não necessariamente extinguem o tradicional. O nepotismo, os privilégios, o populismo, o autoritarismo, a falta de credibilidade de instituições, a sociedade passiva são alguns dos termos que apresentam obstáculos para uma realidade accountable no Brasil e que permanecem (PINHO, 2009).

Existe concordância em dizer que os mecanismos horizontais e verticais (considerando apenas as eleições) são precários na América Latina. Um primeiro argumento utiliza-se de questões institucionais e culturais para dizer que faltam incentivos para responsabilizar os governos locais, por isso, para que haja mais responsabilidade e representatividade dos governos tais obstáculos devem ser removidos. E um segundo argumento diz que as debilidades da *accountability* na América Latina são próprias da estrutura operacional dos mecanismos. A *accountability* social considera ambos argumentos (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Assim sendo, a *accountability* social é um mecanismo não-eleitoral de controle vertical dos governos que se utiliza de associações, movimentos sociais e da mídia para observar e, caso necessário, denunciar os agentes políticos devido aos seus atos para as instituições de controle horizontal. Não depende dos calendários de eleições e pode ser usado sempre que necessário (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Para que a vigilância ocorra, não são necessárias maiorias ou atribuições constitucionais. As sanções resultantes são, muitas vezes, simbólicas e as políticas de determinado ator podem se basear na extensão de apoio recebido e no impacto de suas ações sobre a opinião pública (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Assim, procura-se controlar as ações dos agentes políticos e as políticas. Ao redor de demandas, a sociedade civil e a mídia expõem atos ilegais e exigem o cumprimento da lei também monitorando o prosseguimento das ações nas instituições jurídicas. A exposição de determinadas temáticas também as introduz na agenda política demandando respostas das instituições. Ou seja, a *accountability* social corrige atos ilegítimos e direciona os atores políticos de acordo com a vontade pública (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Com a *accountability* social, não só os atores tradicionais como indivíduos e partidos políticos com representação podem exercer o controle. São acrescentados os movimentos sociais, as ONGs, as associações civis, os meios e até atores internacionais. Um recurso usado é a visibilidade da “voz” que pode denunciar, mas não exercer a sanção imperativa. O custo gerado é de reputação e pode desencadear consequências políticas e institucionais. Os problemas apresentados também podem se tornar parte da agenda pública o que gera controle sobre temas específicos ou novas demandas as quais autoridades públicas devem atender. E também é possível provocar a ativação das instituições de controle horizontal (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Para que a administração pública do Brasil possa se tornar accountable, é indicado que os cidadãos estejam organizados para exercer o controle político, que haja transparência e descentralização e que valores sociais emergentes possam tomar o lugar de valores tradicionais (CAMPOS *apud* PINHO, 2009).

As demandas da sociedade junto da democracia no Brasil têm crescido e se aprofundado e passam assim a exigir mais das entidades públicas para que estas melhorem seus modelos de gestão tornando-se mais capazes de atender os cidadãos. Expandir a capacidade de atendimento com qualidade e eficiência deve ser um desafio central para a Administração Pública. É um princípio que os interesses da sociedade sejam atendidos com qualidade pelas instituições públicas. (MPOG, 2013).

O Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) anunciou que a *accountability* só se realizará politicamente quando:

- Os cidadãos forem capazes de decidir metas coletivas para a sociedade (deixando a apatia política de lado) e;
- Haja mecanismos institucionais de controle público das ações dos governos ao longo de seus mandatos.

Apresentaram também cinco formas para avaliar a administração pública: pelos controles clássicos; pela introdução lógica dos resultados; pela competição administrativa; pelo controle parlamentar; e pelo controle social (*apud* PINHO, 2009).

Com as mudanças de contexto no Brasil, os estudos posteriores ao de Anna Maria Campos sobre *accountability* acrescentaram novos termos ao seu significado, mas para que com seu caráter elástico pudesse continuar capaz de garantir que o poder seja exercido em prol da *res publica*.

A participação da sociedade civil nas políticas públicas foi institucionalizada com a Constituição Federal de 1988. Mecanismos como conselhos, plebiscitos e orçamento

participativo passaram a ser implementados gradativamente como dispositivos constitucionais para aumentar a participação (PINHO, 2009). A Constituição ainda disponibiliza instrumentos para o controle dos agentes públicos, garantias de publicidade, transparência e a possibilidade da ação popular (MOTA *apud* PINHO, 2009).

Considerando a sociedade organizada para exercer influência política como sendo o que constitui a sociedade civil, a luta pela democracia na década de 1980 é o que marca o ressurgimento da sociedade civil brasileira (DAGNINO *apud* PINHO, 2009). Outros momentos importantes foram as eleições diretas de 1984 e a “ficha limpa” de iniciativa popular provocada por mobilização popular. Os movimentos e ações da sociedade civil nos últimos 20 anos demonstram seu direcionamento para a *accountability* (PINHO, 2009).

Em 2011, o marco regulatório é a Lei de Acesso à Informação (LAI), de nº 12.527, que atende o direito de acesso à informação garantido pela Constituição Federal 1988. Nesta, a Administração Pública deve responder ao cidadão via de regra, enquanto o sigilo é apenas a exceção (CGU *apud* MPOG, 2013). É prevista a criação de serviços para prestar informações aos cidadãos nas entidades públicas, realizar audiências e consultas públicas e formas de divulgar e incentivar a participação social (MPOG, 2013).

Para a governança democrática, os diferentes mecanismos de participação social são muito relevantes, entretanto, não necessariamente melhoram a qualidade da participação (MPOG, 2013). Portanto, faz-se necessário conhecer quais os resultados que se deseja obter com cada processo de participação para saber se este é ou não o mais adequado (EVANS *apud* MPOG, 2013).

Cada mecanismo e instrumento de participação social apresenta um potencial para interferir nas políticas públicas diferenciado dos demais (PIRES; VAZ *apud* MPOG, 2013). São configurados de maneiras e formas heterogêneas de acordo com contextos diferentes. Defini-los, portanto, é importante para que haja um entendimento comum sobre suas características específicas (MPOG, 2013).

Os principais espaços na Administração Pública Federal para participação e diálogo com a sociedade são: os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências de Políticas Públicas, a Ouvidoria Pública, as Audiências Públicas, as Consultas Públicas, os Grupos de Trabalho, as Reuniões, as Mesas de Negociação (ou Mesas de Diálogo) e os PPAs Participativos (MPOG, 2013).

A Constituição Cidadã de 1988 garante o direito a participação do cidadão nas políticas públicas e, para tanto, prevê diversos dispositivos. Os artigos 198, 204 e 206 exigem a criação dos Conselhos de Políticas Públicas na saúde, assistência social e educação nos

Municípios, Estados e União. As experiências existentes fizeram com que outras áreas de atuação também criassem conselhos (MPOG, 2013).

Os conselhos podem ser considerados instrumentos para a partilha de poder com a sociedade democratizando a formulação de políticas públicas e servindo de controle social (SIRAQUE *apud* MPOG, 2013). Outro entendimento é o de que os conselhos servem de espaço político institucionalizado e colegiado com membros da sociedade civil e do governo com caráter deliberativo sobre criação e execução de políticas públicas (MORONI *apud* MPOG, 2013).

É por iniciativa do Estado que os conselhos são criados e algumas de suas principais características são: a composição com integrantes da sociedade e do Poder Público; ser instrumento de controle social, participação social e gestão democrática das políticas; possuir caráter deliberativo ou consultivo podendo também ter função fiscalizadora ou mobilizadora (MPOG, 2013).

Outro espaço criado e complementar aos conselhos são as Conferências Nacionais. São convocadas com finalidades específicas e ocorrem, geralmente, com intervalos regulares de tempo. Ocorre nas esferas da Federação onde seus delegados são eleitos antes da conferência em nível nacional (CICONELLO *apud* MPOG, 2013).

As conferências podem ser criadas por lei, convocadas pelo Executivo pelos próprios conselhos e nem todas possuem exigências normativas. Seus participantes podem contribuir pautas e agendas de prioridade política que influenciam a gestão pública no período de sua vigência (CICONELLO *apud* MPOG, 2013). Informação da Secretaria Geral da Presidência da República indica que, entre 2003 e 2010, 74 conferências nacionais ocorreram com a estimativa de mais de 5 milhões de participantes e uma produção de mais de 5.000 resoluções durante as etapas nacionais.

Já as ouvidorias são espaços criados para ouvir a sociedade e encaminhar suas reclamações aos órgãos competentes. As ouvidorias possuem um papel de avaliação para verificar a qualidade de produtos e serviços ofertado pelas entidades (SIRAQUE *apud* MPOG, 2013). Elas trazem as demandas do cidadão para o interior da administração pública. É canal de acesso e participação que estrategicamente pode ser usado para aprimorar a eficácia das políticas públicas. Seus dados de acesso e reclamações permitem uma visão geral do órgão público (LIPPI y VALD *apud* MPOG, 2013).

Quando em unidades centralizadas de trabalho, a ouvidoria pode gerir o processo de trabalho completo, desde a manifestação do cidadão até um retorno e melhoria dos serviços. Assim, contribui para superar a fragmentação das decisões. Constitui, portanto, base de

informações relevantes e as reúne em relatórios globais. Quando as ouvidorias são gerais, uma dificuldade apresentada é a gestão de inúmeros temas para resposta na administração pública. Quando centralizadas, estabelece fluxos horizontais com os dirigentes e, quando em modelos descentralizados, os fluxos são verticais (MPOG, 2013).

São questões relevantes: o formato institucional dos instrumentos de participação existentes que possuem considerável heterogeneidade podendo influenciar políticas públicas; o fato de que tais mecanismos faltam articular entre si; e as expectativas daqueles que fazem parte destes espaços, muitas vezes antagônicas. O desenho de uma política para o cidadão depende do objetivo desejado, seja democratizar o processo de tomada de decisão, seja abrir uma linha de diálogo (MPOG, 2013).

Acredita-se que para o melhor cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) – a respeito da pobreza, acesso à educação e melhoria da saúde – as políticas que os objetivarem podem ganhar eficiência com o envolvimento de mecanismos de prestação de contas aos cidadãos (UNDP, 2013).

O aperfeiçoamento da democracia abre uma oportunidade para que ocorram parcerias consultivas dos Estados Nacionais com a Organização das Nações Unidas (ONU) e a entrada de desafios na agenda governamental como a procura por construir a *accountability*. É perceptível assim que uma relação desenvolvida entre cidadão e instituições é necessária para a governança democrática enquanto a participação política é encorajada (UNDP, 2013).

O uso de *information and communication technology* (ICT) também deve ser observado como forma de contribuir para a *accountability*. As novas tecnologias podem dar suporte às mobilizações sociais, mas lembrando que os meios de comunicação não são mais importantes do que os fatores políticos e sociais para a mobilização. O uso das novas tecnologias deve observar o que é mais apropriado para a governança, as instituições e a política presente. A gama de possibilidades e aplicações é grande tratando-se da governança e *accountability* social (UNDP, 2013).

A *accountability* social entra na dinâmica como auxílio à sociedade civil na participação de processos políticos e fiscalização da agenda de governo, também auxiliando o Estado para responder as demandas e cumprir com suas responsabilidades. Mas quando em democracias consolidadas, os desenrolares da *accountability* ocorrem com mais facilidade, enquanto novas democracias possuem mecanismos mais fracos de *accountability* devido ao seu processo de desenvolvimento e fortalecimento das instituições (UNDP, 2013).

Para que a relação entre governo e sociedade civil seja de cooperação e não de confronto, a *accountability* social pode contribuir com os espaços de associação e negociação

também promovendo igualdade e justiça. Mas isso nem sempre ocorre, é uma operação distinta da inclusão social porque procura antes analisar os efeitos de determinada política (UNDP, 2013).

2. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

2.1 A Lei

A Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), entrou em vigor em 16 de Maio de 2012 e é responsável por regular o acesso à informação como é previsto pela Constituição Federal de 1988 conforme os seguintes trechos:

Do art. 5º:

XXXIII – Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Do art. 37:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Do art. 216:

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Ela é válida para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para os Estados, Municípios e Distrito Federal, o Ministério Público, os Tribunais de Conta e inclusive as Organizações Não Governamentais que recebam recursos públicos.

Um ponto central da LAI é que coloca as informações sigilosas como uma exceção à regra que é a publicidade. As informações que são julgadas de interesse público são divulgadas independente de solicitações, é o que muitas vezes é feito nos sítios eletrônicos da administração pública que dispõem de informações para quem quiser acessar. Também é previsto que os meios de comunicação disponíveis pela tecnologia sejam utilizados e que haja estímulo à cultura de transparência na administração pública. O último inciso do art. 3º coloca, por fim, o “desenvolvimento do controle social da administração pública” como diretriz.

Os portais do Executivo seguem atualmente um modelo padrão chamado de Identidade Padrão de Comunicação Digital do Governo Federal de responsabilidade da Secretaria de

Comunicação Social (Secom). Com os objetivos de melhoria da comunicação, padronização, acessibilidade e garantia de acesso ao cidadão, é uma forma de demonstrar na prática um dos efeitos da LAI.

O art. 5º diz que o Estado possui o dever de tornar os processos objetivo, ágeis, transparentes e facilmente compreensíveis para o acesso de qualquer pessoa. E o art. 7º trata do direito de receber orientação sobre o procedimento e local para obter informação desejada e garantir a informação relativa a implementação, acompanhamento e resultado de programas, projetos e ações, metas e indicadores dos órgãos; e resultados de inspeções, auditorias e prestações de conta realizadas por órgãos de controle interno ou externo.

Os artigos 9º e 10º pedem que o acesso esteja assegurado pela criação do SIC (serviço de informações ao cidadão) e realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou outras formas de divulgação. E que estejam vedadas exigências quanto aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

A fiscalização sobre a aplicação da LAI é atribuição da Controladoria-Geral da União (CGU, atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle/MTFC), conforme o Decreto nº 7.724. Para tanto, o órgão deve realizar um acompanhamento periódico para identificar problemas e recomendar correções, deve atender quaisquer dúvidas de outras entidades, elaborar e publicar relatórios e estatísticas para o Congresso Nacional e para quem desejar acompanhar a implementação da LAI no Executivo e criar campanhas que promovam o direito de acesso à informação para os cidadãos.²

A LAI, entretanto, não é o único normativo que trata do tema do acesso à informação.³ Valem ser mencionadas outras leis como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 e a lei complementar nº 131/2009 que acrescenta dispositivos àquela. A transparência da gestão fiscal e o incentivo a participação social estão entre os mecanismos citados por estas.

Pode-se também apontar, dentre outras leis, a lei nº 9.507/1997 que regula o rito processual do habeas data e acesso à informação. E a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados (lei nº 8.159/1991).

Existem ainda os decretos relacionados ao assunto como o que trata de informações classificadas (nº 7.845/012), que regulamenta a LAI (nº 7.724/012), que instituiu o Plano de

² GOVERNO FEDERAL, Acesso à Informação. “LAI: Política de Monitoramento” Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/politica-monitoramento> Acesso em 5 de maio de 2016.

³ GOVERNO FEDERAL, Acesso à Informação. “Legislação Relacionada”. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/legislacao-relacionada-1> Acesso em 13 de junho de 2016.

Ação Nacional sobre Governo Aberto (de 15 de setembro de 2011), a Carta de Serviços ao Cidadão (nº 6.932/2009), das páginas de transparência pública (nº 5.482/2005) e a análise de informações sigilosas (nº 5.301/2004).

Sobre a Carta de Serviços ao Cidadão, foi instituída pelo decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Os órgãos que prestam serviços diretamente à sociedade devem criar a Carta para informar sobre os serviços, o acesso, os compromissos e padrões de atendimento. O material deve ser divulgado e avaliações devem ser feitas periodicamente.

Mais duas relações ainda valem ser feitas. As portarias que tratam de acesso à informação, das quais cita-se apenas a nº 1.254/2015 da CGU e do MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) que instituiu o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) no Executivo federal. E os instrumentos internacionais que reconhecem no acesso à informação um direito fundamental através de órgãos como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).⁴

Ao longo dos dois primeiros anos de vigência da LAI, de acordo com o professor Jorge Machado da Universidade de São Paulo (USP), nenhum órgão estatal havia sido punido por não cumprir com as exigências da lei. Muitas informações ainda são negadas em desrespeito a legislação, o que pode ser um desestímulo para o seu uso (BRITO, 2014).

As solicitações feitas pela LAI, de forma geral, costumam ser feitas por pessoas de ensino superior, especialistas e jornalistas. Sendo assim, ainda pouco utilizada pelo cidadão comum. Dentre os poderes, o Executivo parece ser o que possui melhor transparência e o Judiciário nem tanto (BRITO, 2014).

Existem motivos, diz o professor Machado, para acreditar no avanço, mas ainda falta muito para vencer as resistências culturais e grupos que se beneficiam com a falta de transparência das informações (BRITO, 2014).

De acordo com Sanches Neto (2015), pode ser dito que o acesso à informação é um direito fundamental porque é necessário ao acesso de outros direitos como saúde, assistência social, segurança e educação. E também um direito universal porque deve ser usufruído igualmente por todos independente de classe, sexo, etnia ou crença.

Antes da regulamentação feita pela LAI do acesso à informação previsto pela CF 88, leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei do Habeas Data e Lei do Processo Administrativo já traziam avanços nessa área. O Portal da Transparência Pública, lançado em

⁴ Para mais sobre transparência e direitos, ver: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003).

2004, contendo informações sobre o uso de recursos públicos caracteriza outra importante iniciativa (CGU *apud* SANCHES NETO, 2015).

O povo é o titular reconhecido de todo patrimônio público. A administração pública, aquela que gere esse patrimônio, deve, portanto, ter como fim de toda atividade o interesse público. Os mecanismos de controle servem para garantir esse princípio. Podem ser de controle interno, externo ou de controle popular que representa um direito do cidadão em defesa dos interesses coletivos participando, fiscalizando e questionando a administração quando preciso (SANCHES NETO, 2015).

A LAI pode ser colocada como um marco para a administração pública por modificar a dinâmica da transparência. A partir desse momento, todo cidadão pode solicitar as informações que desejar e essas devem lhe ser entregues seguindo regras, prazos e recursos definidos desde que não se trate de informação classificada como sigilosa pelo Estado. Mas o sigilo é colocado como exceção da regra que é o acesso (SANCHES NETO, 2015).

Muitas das ações do cotidiano de todas as pessoas podem se resumir em fazer escolhas. Para realizar uma compra, uma viagem, uma profissão ou votar o cidadão precisa tomar uma decisão. E para cada uma dessas escolhas a disponibilidade de informações claras é fundamental. Também para um controle social ativo é necessária a disponibilidade de documentos e registros públicos (SANCHES NETO, 2015).

O acesso amplo permite que os cidadãos conheçam melhor o que ocorreu e ocorre no país, como os governantes realizam suas atividades e os burocratas administração o patrimônio público. A participação na elaboração, execução e monitoramento das políticas públicas torna-se possível e contribui-se para reduzir práticas irregulares, corrupção, desvio de verbas e abuso de poder, por exemplo (SANCHES NETO, 2015), contribuindo para uma melhor gestão e maiores avanços no desenvolvimento do país.

Mas somente com a mobilização da população e dos agentes públicos será possível ultrapassar uma cultura de sigilo para que a LAI possa ser propriamente implementada e amplamente utilizada (SANCHES NETO, 2015). Muitos servidores ainda apresentam preocupações como a má utilização de informações, as vantagens para determinados grupos de interesse, a capacidade de atendimento da administração, solicitações excessivas e o uso político dos dados (DaMATTA *apud* SANCHES NETO, 2015).

Devem ocorrer investimentos em inclusão social e digital para que a sociedade possa utilizar melhor dos recursos que são disponibilizados e não se torne secundária nesse processo que pode ser aproveitado no meio político e comercial para competição. Também a conscientização dos gestores públicos e o fortalecimento dos instrumentos precisa ocorrer

para que o desenvolvimento em caráter democrático e participativo mantenha o país no caminho certo (SANCHES NETO, 2015).

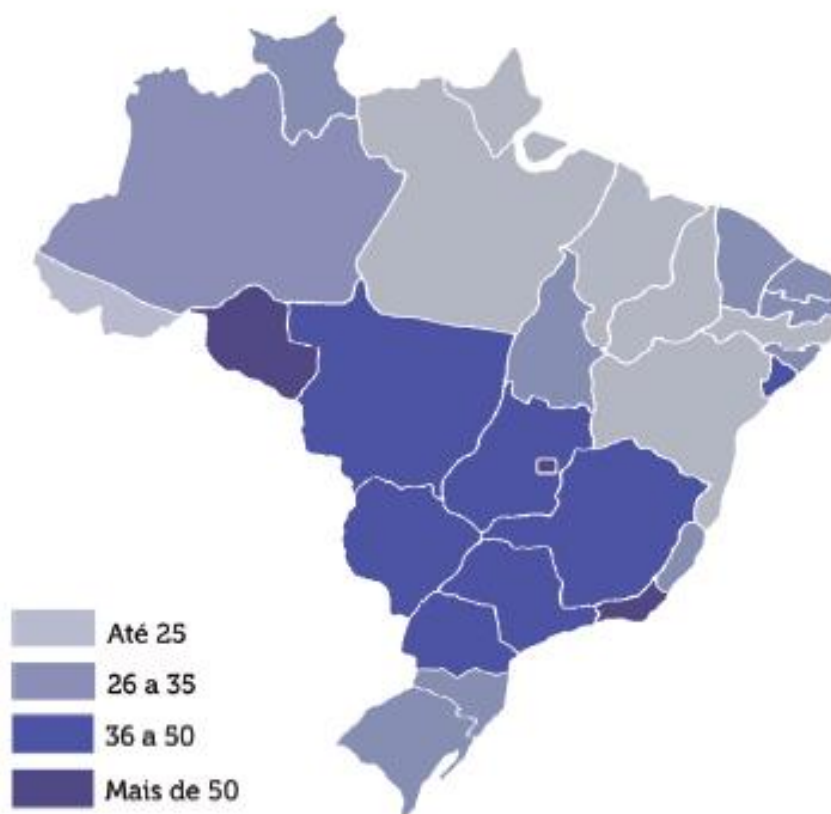
A Controladoria-Geral da União (CGU/MTFC), diz que para a operacionalização do direito à informação são possíveis duas formas de acesso garantidas pela LAI: a transferência passiva e a transferência ativa. Esta é quando o Estado disponibiliza informações de interesse da sociedade sem que haja uma solicitação. Aquela se refere as informações específicas passadas mediante o pedido específico de um usuário (CGU, 2015).

Para que a LAI e o decreto 7.724/2012 possam ser cumpridos, os órgãos tiveram de disponibilizar um espaço físico para ser criado o SIC próprio e também fornecer o acesso via internet. Para facilitar a transferências dessas informações, a CGU criou o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) onde os órgãos registram todos os pedidos feitos (CGU, 2015).

2.2 Relatório de Aplicação da LAI

De acordo com o relatório de avaliação do terceiro de aplicação da LAI, foram recebidos 232.040 pedidos dos quais 99,61% haviam sido respondidos sendo que 23,5% foram negados ou não atendidos (os outros 76,5% foram atendidos total ou parcialmente). A cada ano (2012, 2013 e 2014) a média de pedidos mensais aumentou, e o tempo médio de resposta de 13 dias (inferior aos 20 dias de prazo previstos em lei) manteve-se (CGU, 2015).

Os três órgãos com maior número de pedidos foram a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), o INSS e o Ministério da Educação. Os estados com maior número de pedidos por cada 100 mil habitantes, conforme o mapa a seguir, foram o Distrito Federal, Rondônia e o Rio de Janeiro. Em termos absolutos, o estado de São Paulo esteve a frente. E apenas 910 municípios (16%) brasileiros ainda não haviam utilizado o e-SIC (CGU, 2015).



Mapa 2 - Fonte: CGU, 2015.

Em 2014, pessoas de outros 40 diferentes países também utilizaram o sistema com um total de 442 pedidos.

Do perfil dos solicitantes, a maioria se enquadra como pessoa física correspondendo a 95% (do total de usuários que preencheram este campo). 8% dessas pessoas possuíam mestrado/doutorado, 17% pós-graduação, 41% o ensino superior e 28% o ensino médio. A maioria é do sexo masculino, 58% e 30% estão entre os 21 e 30 anos e outros 30% entre os 31 e 40. Das pessoas físicas, 18% são do setor privado, 13% estudantes e 11% servidores públicos. Das pessoas jurídicas, 41% correspondiam a empresas de pequeno e médio porte (CGU, 2015).

Para o caso de recursos, o decreto nº 7.724/2012 trouxe o seguinte esquema:

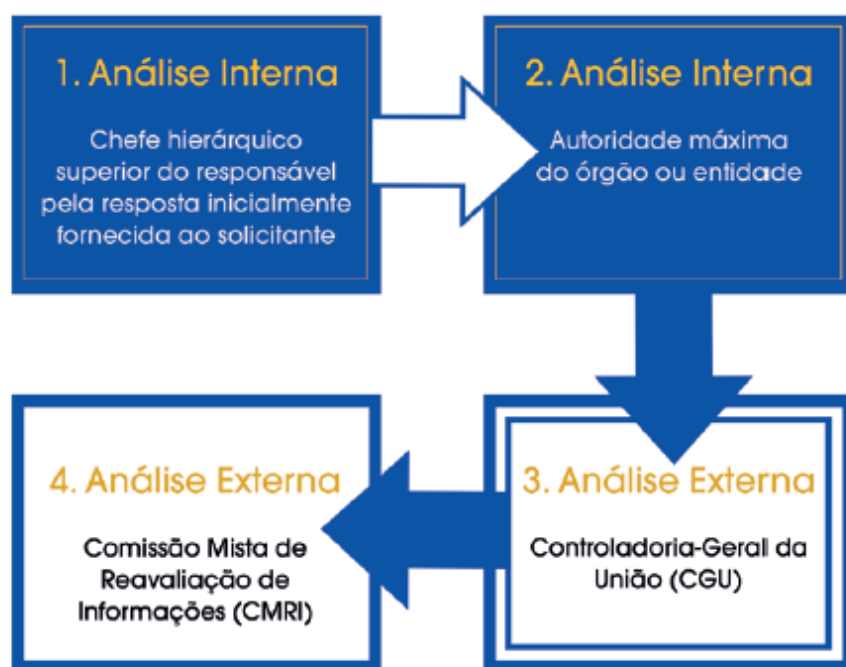


Figura 1 - Fonte: CGU, 2015.

Houveram 90.139 recursos e destes, 7% foram ao chefe hierárquico, 2% à autoridade máxima, 1% à CGU e 0,3% à CMRI (Comissão Mista de Reavaliação de Informações). Alguns dos principais motivos correspondem à informações incompletas, que não atendem o solicitado ou falta de justificativa para o sigilo (CGU, 2015).

No início de 2015, a CGU enviou questionários para todos os órgãos presentes no SIC para avaliar a implementação no poder Executivo. Foi dito que 90% das unidades físicas do SIC possuíam localizações de fácil acesso e 89% com acessibilidade de pessoas com deficiência. Servidores com dedicação exclusiva para o SIC estavam em 59% dos órgãos, 91% disponibilizaram computadores para o acesso do cidadão, 97% com outros canais como e-mail e telefone além do e-SIC e 68% haviam institucionalizado o SIC na estrutura organizacional do órgão (CGU, 2015).

Sobre a capacitação de servidores, é importante que aqueles gerindo o SIC no órgão sejam conhecedores da legislação, da importância do acesso à informação e da estrutura organizacional para prestarem um serviço de qualidade (CGU, 2015). Os esquemas à seguir, de autoria da CGU, apresentam as porcentagens acerca da capacitação e também da implementação de uma transparência ativa.

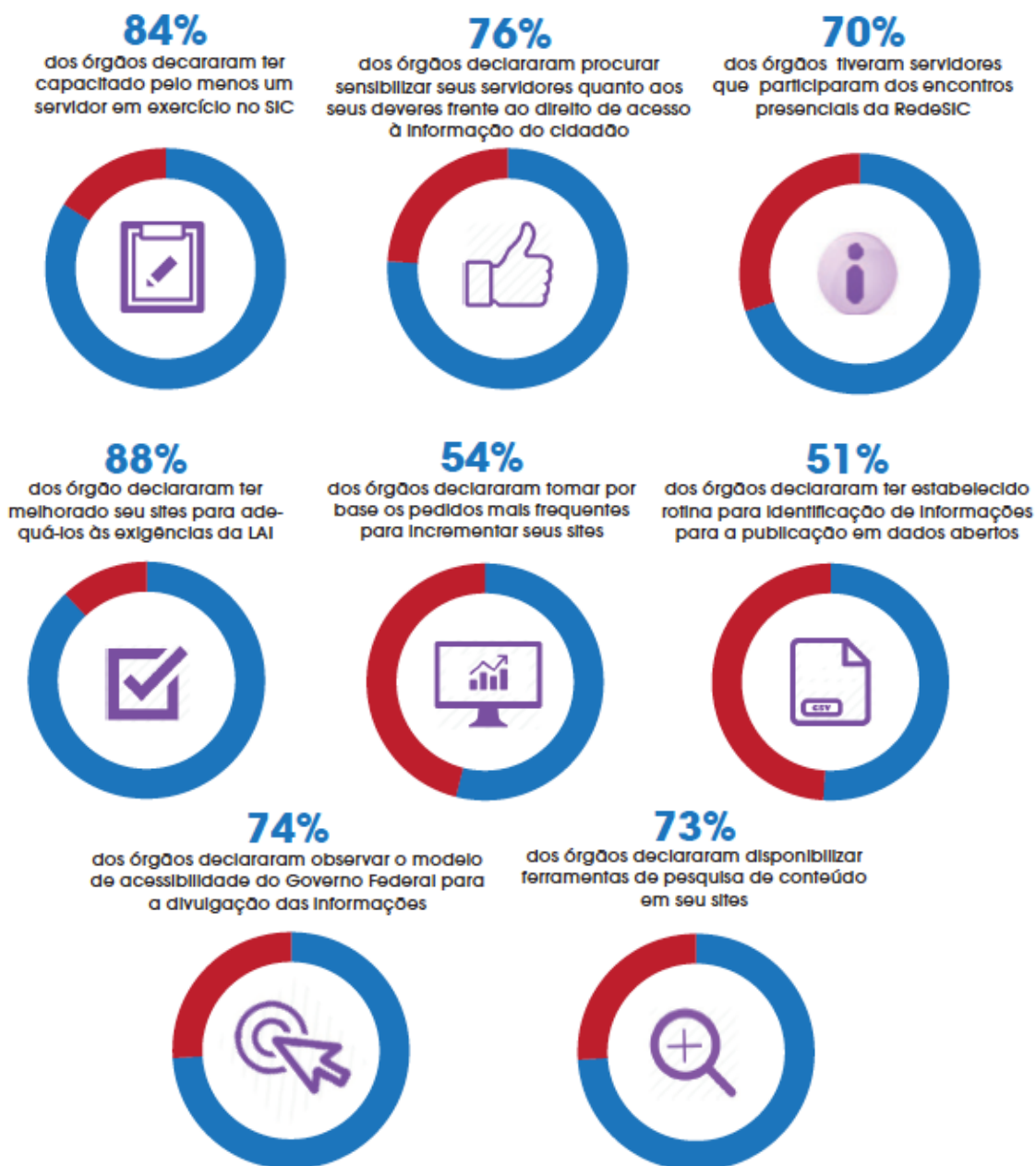


Figura 2 - Fonte: CGU, 2015

Para a celeridade do atendimento aos pedidos é necessária uma boa gestão documental, um melhor controle do fluxo e produção de documentos e também o uso de recursos tecnológicos. Para tanto, 48% dos órgãos disseram utilizar de política de gestão como efeito da LAI, 33% instituíram CPADS (Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos) e 37% definiram procedimentos para controlar as informações sigilosas (CGU, 2015).

Dentre os segmentos do Executivo, 37% dos pedidos se direcionavam à ministérios, 24% à autarquias, 16% à agencias reguladoras, 13% às estatais e 10% às

universidades. Destas, as que apresentaram mais acessos concedidos foram as universidades (80%) e as estatais foram as com mais negações (19%) (CGU, 2015). O tempo médio de resposta de cada segmento ocorreu conforme esquema a seguir.

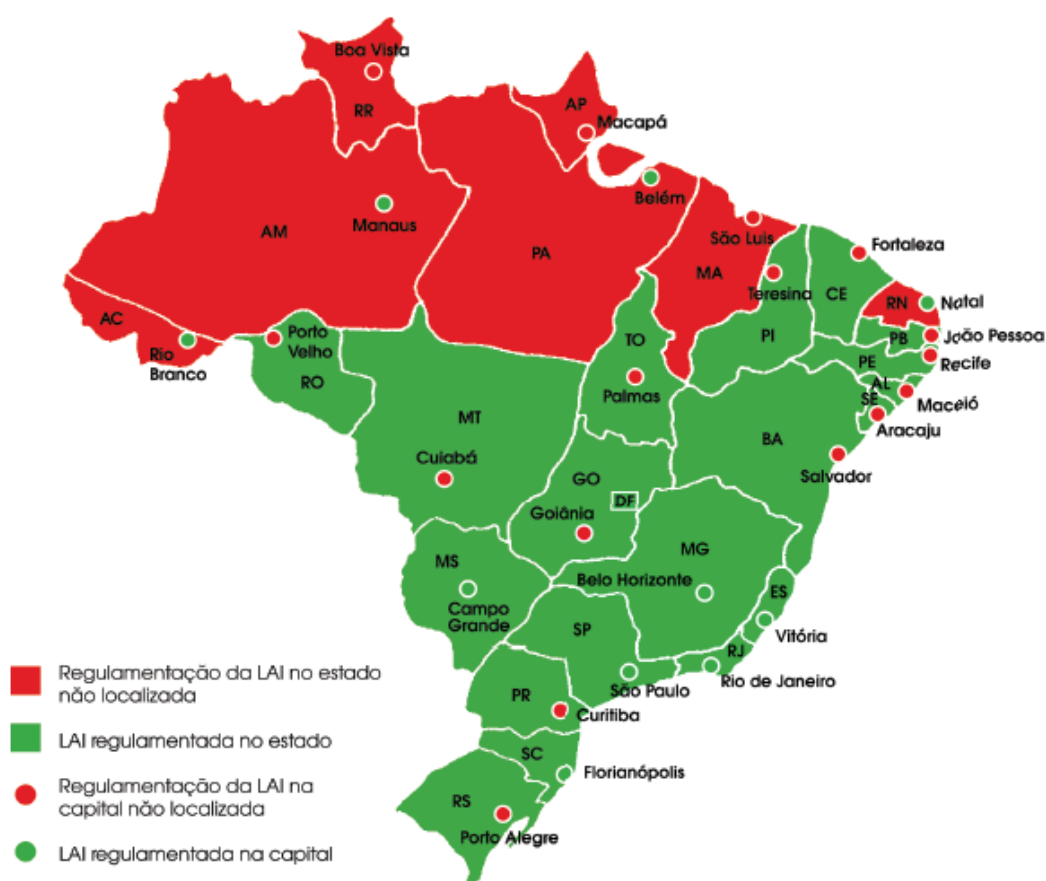


Figura 3 - Fonte: CGU, 2015.

O monitoramento da implementação da LAI, a preparação de relatórios anuais a respeito e o monitoramento da prática do decreto nº 7.724/2012 são responsabilidades da CGU de acordo com este mesmo decreto. Por isso, algumas das ações desempenhadas no ano de 2014 pela CGU foram a instituição da RedeSIC (espaço de cooperação para os SICs do Executivo), a disponibilização de relatórios para *download*, a redução das respostas omissas, a reformulação do Portal de Acesso à Informação, a elaboração de vídeos para promover a LAI, também com a campanha “Saber é Poder” e o aperfeiçoamento do SIC (CGU, 2015).

Em 2013, foi criado o Programa Brasil Transparente para que estados e municípios possam aderir às implementações de transparência presentes na LAI por meio de um termo de adesão assinado pela autoridade do ente público e a CGU. A execução de seminários e cursos, a entrega do código chave do e-SIC (em dezembro de 2014 este foi lançado *software* livre), a promoção de campanhas, a elaboração de materiais técnicos e o apoio para a criação de portais da transparência estão entre as atividades realizadas no Programa (CGU, 2015).

Com o Programa, foram 1.449 adesões de acordo com relatório da CGU. O Distrito Federal, 19 estados e 20 capitais passaram a ter a LAI regulamentada como mostra o mapa a seguir.



Mapa 3 - Fonte: CGU, 2015.

2.3 Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social

Uma importante iniciativa da CGU/MTFC foi a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial) convocada pelo decreto de 8 de julho de 2011 e que mobilizou mais de 150 mil cidadãos entre os anos de 2011 e 2012 durante as etapas preparatórias e que foram representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional ocorrida entre 18 e 20 de maio de 2014, em Brasília.⁵

O objetivo principal foi estimular a transparência e participação pública para que o controle social seja efetivo e permita o correto uso dos bens públicos. Para tanto, foram apresentados quatro eixos temáticos que orientaram as 80 propostas resultantes da conferência. São eles: (1) “promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos”, (2) “mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade o controle da gestão pública”, (3) “a atuação dos conselhos de políticas públicas como

⁵ Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. “Consocial”. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial>> Acesso em: 14 de junho de 2016.

instâncias de controle” e, por fim, (4) “diretrizes para a prevenção e combate corrupção”.⁶

As propostas finais se distribuíram entre cada eixo da seguinte forma: 17 para o primeiro eixo, 17 para o segundo, 16 para o terceiro e 30 propostas para o último eixo que tratou da corrupção. Dentro do eixo de controle social as propostas trabalharam principalmente com temas relacionadas à educação e capacitação, autonomia e orçamento.⁷

⁶ Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. “A Conferência”. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/a-conferencia>> Acesso em: 14 de junho de 2016.

⁷ Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. “Propostas Finais”. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/lista80_propostas_finais.pdf> Acesso em 14 de junho de 2016.

3. O MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

3.1 O Ministério

A Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino de 1736 é considerada a origem do atual Ministério da Integração Nacional (MI) de nomenclatura definida pela Medida Provisória nº 1.911-8/1999 e cuja estrutura regimental atual veio pelo Decreto nº 8.161/2013.

Em 1967, denominava-se Ministério do Interior que, em 1990, passou a ser apenas a Secretaria de Desenvolvimento Regional relacionada à Presidência da República. Até 1999, as extinções, renomeações e criações continuaram e, então, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam) foram vinculados ao MI (estas últimas ainda seriam extintas e criadas novamente).⁸

Atualmente, também é vinculada a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). Dentre os órgãos específicos do ministério estão o Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI), Secretaria de Infraestrutura Hídrica (SIH) e Secretaria Nacional de Irrigação (Senir).

As áreas de atuação destaque do ministério são a Proteção e Defesa Civil, o Desenvolvimento Regional, os Fundos Regionais e Incentivos Fiscais, Infraestrutura Hídrica, Irrigação (que fazem referencia às secretarias), Projeto Rio São Francisco e o Programa Água para Todos.⁹

Devido ao ciclo de desastres naturais no país, como as secas no Nordeste e as inundações em todo o território, o MI é mais lembrado pela SEDEC cuja função de prevenção, redução dos riscos e a recuperação de áreas afetadas é indispensável.

Já a SDR é a responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que orienta ações de todo o ministério. A promoção do desenvolvimento regional é o principal objetivo considerando todas as escalas macro, micro e sub-regionais que podem

⁸ Ministério da Integração Nacional. “Histórico”. Disponível em: <<http://mi.gov.br/historico>> Acesso em: 14 de junho de 2016.

⁹ Ministério da Integração Nacional. “Organograma”. Disponível em: <http://mi.gov.br/organograma-mi> Acesso em: 14 de junho de 2016.

evidenciar melhor as desigualdades existentes.

Merecem destaque a atuação na Faixa de Fronteira, o incentivo aos arranjos produtivos locais (APLs), a organização do Prêmio Nacional Celso Furtado de Desenvolvimento Regional que busca a divulgação e incentivo à produção de conhecimento relacionado a temática, os eventos como a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) e a construção do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR), um sistema de dados georreferenciados. Também a coordenação do Programa Água para Todos, parte do Plano Brasil Sem Miséria, é de responsabilidade da SDR no âmbito do MI.

A SFRI concentra a organização dos fundos constitucionais e de desenvolvimento. A Secretaria de Infraestrutura Hídrica trabalha com obras de abastecimento hídrico para melhoria da qualidade de vida da população. E deve-se à SENIR, a gestão da agricultura irrigada, também apoiando a iniciativa privada, para a melhoria da produção agrícola.

3.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi apresentada em 2003 durante o governo do presidente Lula. Seu processo de implementação se iniciou em 2004 e foi institucionalizada pelo Decreto nº 6047/2007. A política trazia uma busca pela redução das desigualdades socioeconômicas e aproveitamento dos potenciais regionais. E cumpriu a importante função de incluir, na agenda nacional, o debate da desigualdade regional (MI, 2011).

A estratégia apresentada foi pensada como uma alternativa para a fragmentação territorial e a guerra fiscal. Coube a SDR formular e implementar a Política, mas também buscou-se com as demais secretarias uma convergência das ações de acordo com as prioridades da PNDR (MI, 2011).

A situação existente no Nordeste pode não ter melhorado, de acordo com o professor Cláudio Egler, nos últimos dez anos. A distribuição de renda sim, mas a distribuição territorial não. Faltou provar estatisticamente a redução da desigualdade regional (*apud* MI, 2011). Entre 1991 e 2000, período da economia dominado pelo neoliberalismo, no Brasil, a desigualdade nas capitais cresceu como reflexo do “crescimento não pró-pobre” (RESENDE et al. *apud* MI, 2011).

Mesmo tendo alcançado melhorias, o Brasil ainda é um país muito desigual. O aumento da classe C, a redução da miséria, as melhores condições da população rural, os indicadores da educação são sinais de melhora, mas que ainda falta muita coisa. Programas de

transferência de renda e o aumento do emprego formal ajudam, mas a desigualdade continua alta (MI, 2011).

As situações da saúde e educação, por exemplo, demonstram a figura dos “dois brasis”. Pela história do capitalismo observa-se que promove tanto grande transformação material como gera desigualdade (MI, 2011).

Embora a PNDR tenha trazido avanços, muitos problemas puderam ser identificados:

- Muito do que é feito reduziu a política aos seus instrumentos financeiros;
- Ela não é caracterizada como inovação, mas uma mistura de continuidade com novidades;
- Existem inconsistências institucionais;
- Não acumula condições políticas para promover um processo de descentralização e participação;
- Foi vista como orientadora das demais políticas, mas não o realizou;
- O MI muitas vezes é visto como um ministério para a região nordeste e, assim, a PNDR perde potencial para uma atuação nacional;
- Existem dilemas no financiamento;
- Faltou capacitação humana para o desenvolvimento regional e divulgação da política;
- Programas interestaduais são impossibilitados por incompatibilidades com a forma que é vivido o pacto federativo (MI, 2011).

A Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), ocorrida em 2012, teve por objetivo geral promover um debate nacional para reformular a PNDR. Tinha-se por desejo difundir o diálogo federativo e social sobre temas do desenvolvimento regional, tornar a PNDR uma política de Estado, fortalecer a cooperação entre os entes federados, a academia e a sociedade geral e constituir mecanismos de governança (MI, 2012a).

Os eixos temáticos são “Governança, Participação Social e Diálogo Federativo”, “Financiamento do Desenvolvimento Regional”, “Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade” e “Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade”. A CNDR foi dividida nas etapas estadual, macrorregional e nacional (MI, 2012a).

As atividades governamentais têm sido cada vez mais acompanhadas pela sociedade brasileira com relação especial às políticas públicas e seus resultados. A participação social tem sido adotada pelo governo federal dando continuidade às previsões constitucionais de 1988. Como efeito dessa prática, conhece-se melhor o impacto que ação pública promove, já

que o cidadão é o mais próximo dessa realidade impactada, das dificuldades e dos problemas que se procuram combater (MI, 2012b).

Também encontra um eixo na Constituição, a redução das desigualdades regionais e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em vigência, sancionada em 2007, traz esse aspecto de forma efetiva. O foco desta são as desigualdades regionais do Brasil, verdadeiros obstáculos para o desenvolvimento. As diferenças de oportunidades e a falta de capacidade de produção refletem em estados mais pobres na qualidade de vida da população (MI, 2012b).

A Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional promovida pelo MI abriu espaço de discussão para a elaboração da nova PNDR. Tratou-se de um incentivo à participação social. Desde 2003, várias decisões foram tomadas no país em diálogo com os movimentos sociais. Conselhos, mesas de negociação, conferências e ouvidorias foram aperfeiçoados e 97 conferências foram realizadas entre 2003 e 2013.¹⁰ A elaboração participativa da nova PNDR representa um compromisso do MI com a questão regional como política de Estado (MI, 2012b).

Dos trabalhos ocorridos na I CNDR, resultou o texto da II PNDR. Fruto do trabalho conjunto do Estado com a sociedade civil. A partir de então, as secretarias do ministério passaram a ser orientadas por suas diretrizes e a SDR iniciou trabalhos em prol do seu fortalecimento mantendo contato com os delegados que compuseram a Conferência. Ao longo de 2015, esteve em funcionamento o SISAR (Sistema de Acompanhamento de Resultados da I CNDR), sítio vinculado à página do MI, que apresentava os trabalhos que foram sendo realizados até o momento em que o senador de Pernambuco, Fernando Bezerra Coelho (ministro da integração nacional entre 2011 e 2013), encaminhou o PL nº 375, de 2015, ao Senado Federal.

Após a I CNDR, com a PNDR II, existe o entendimento dentro do MI, de acordo com a observação participante, de que é iniciada uma tradição, antes inexistente, que procura uma proximidade com a sociedade. Tornou-se uma preocupação interna, presente na mente de muitos dos burocratas, que o “empoderamento” do cidadão comum esteja presente nas atuações do Ministério. Algo especialmente observado na Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) de acordo com entrevistas realizadas entre os servidores.

¹⁰ GOVERNO FEDERAL, Presidência da República. “Conferências Nacionais”. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/conferencias> Acesso em 13 de junho de 2016.

3.3 A Ouvidoria

Na Suécia, em 1809, foi onde surgiu o que se assemelha a primeira Ouvidoria Pública. Pelo nome de *ombudsman*, em sueco, o funcionário “representante do povo” era o responsável por agir no interesse da população recebendo críticas e sugestões para os órgãos públicos.

No Brasil, em meados do século XVI, o primeiro Ouvidor-Geral foi nomeado para ser “os ouvidos do rei” e servir como parte do sistema de justiça para garantir a aplicação das leis. Após a Independência, a Ouvidoria só ressurgiria no país em na década de 1980 durante o movimento pela redemocratização e, desta vez, com significado semelhante ao *ombudsman* sueco: um órgão público para mediar as demandas sociais e levá-las ao Estado.

Desde a Constituição Federal de 1988, as ouvidorias têm crescido como parte das reivindicações por participação social nas deliberações do Estado. A Ouvidora-Geral da República foi criada em 1995, como parte do Ministério da Justiça. Em São Paulo, o estado promulgou lei que determinou a criação de ouvidorias em todos os órgãos públicos estatais. E em 2003, a Ouvidoria-Geral da República passou a ser integrante da estrutura da Controladoria-Geral da União (CGU) tornando-se posteriormente Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Atualmente, a Ouvidoria encontra-se nos três poderes, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal consolidando pelo processo de ampliar a participação como uma instância também de controle social que visa aprimorar a gestão pública. Hoje, são mais de 250 ouvidorias no Poder Executivo Federal.¹¹

Com o Regimento Interno do MI atualizado pela Portaria nº 270/2014, a Ouvidoria-Geral é a responsável por receber as solicitações, respondê-las, disponibilizar os canais de comunicação com a sociedade, exercer as necessidades referentes ao SIC, criar medidas para a melhoria do serviço, apoiar medidas de transparência e exercer a supervisão das ouvidorias vinculadas.

O Ouvidor é o intermediário, aquele que representa o cidadão dentro da instituição. É quem garante que as solicitações serão atendidas, completas e imparcialmente, acompanha e providencia soluções na defesa dos interesses do público externo.¹²

Os canais de comunicação disponibilizados pelo ministério e em acordo com a legislação existente são:

¹¹ Ouvidorias. “Conheça a Ouvidoria”. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>> Acesso em: 30 de maio de 2016.

¹² Ministério da Integração Nacional, “Ouvidoria”. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/ouvidoria> Acesso em: 12 de abril de 2016.

- O atendimento telefônico gratuito, 0800 610021, em horário comercial;
- O formulário eletrônico para dúvidas, reclamações, sugestões, denúncias ou elogios;
- O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) estabelecido pela LAI para o pedido de informações;
- A correspondência;
- O atendimento presencial para ser agendado com o ouvidor em horário comercial;
- As caixas de comunicação, urnas presentes nos edifícios do MI. Algumas urnas também foram disponibilizadas ao longo do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

Os servidores da Ouvidoria do MI informaram em entrevista (III) que utilizam desde meados de 2012 o SisOuvidor, um sistema trazido do Ministério da Fazenda e modificado para atender às demandas do MI. As demandas podem ser enviadas pelo site, por carta, e-mail, telefone ou pessoalmente. A Ouvidoria do ministério também recebe e encaminha as mensagens direcionadas para suas entidades vinculadas (Codevasf, Dnocs, Sudam, Sudene e Sudeco).

Pelo site do ministério, o cidadão pode enviar sua demanda via Ouvidoria pelo link do “Fale Conosco” seja uma reclamação, denúncia, sugestão ou elogio. O usuário deve classificar-se (como anônimo, pensionista, aposentado, servidor, pessoa física ou jurídica) e, após escrever sua mensagem, informar nome, sexo, faixa etária, escolaridade, portador de doenças e informações de contato. A resposta pode vir por e-mail, carta ou pela página da Ouvidoria de acordo com escolha do usuário.

Quando a Ouvidoria recebe a mensagem acessada pelo SisOuvidor, um servidor faz uma análise para direcioná-la ao setor que contém a resposta desejada. Classificam-na em dois tipos de serviços, um primeiro que informa o setor para onde será enviada e, um segundo, que indica o assunto. Por exemplo, uma mensagem pode ser destinada para a Secretaria de Desenvolvimento Regional e o assunto referente ao Água para Todos. Este exemplo, de acordo com entrevistado (II), inclusive, é considerado frequente entre as demandas recebidas pela SDR.

Após a classificação feita pelo servidor da Ouvidoria, um segundo servidor faz uma nova análise para obter maior precisão no envio das demandas. Quando recebida a resposta, também são feitas duas análises. Caso a resposta seja considerada confusa ou insuficiente, ela

é novamente enviada para o setor em questão para ser refeita. Assim, são raros os casos em que as demandas por Ouvidoria não são atendidas ou apresentam algum erro para o cidadão solicitante.

A Instrução Normativa nº 1 da Ouvidoria-Geral da União, de 05 de novembro de 2014, estabelece normas que as ouvidorias públicas do Executivo devem seguir. Inicia-se por considerar o disposto nos art. 37, §3º e art. 70 da Constituição Federal de 1988 que tratam do direito de participação e o exame de legitimidade, respectivamente (CGU, 2014).

Considerou também a necessidade de maior integração entre as ouvidorias e a expectativa de organização e fortalecimento das ouvidorias brasileiras apresentada na Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial) mencionada no capítulo anterior e ocorrida em 2012 (CGU, 2014).

Considera-se ouvidoria pública federal a instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

A norma apresenta uma série de princípios e diretrizes aos quais as ouvidorias públicas devem seguir como, por exemplo, a firmiação da participação social, a presteza, a publicidade e contribuir com a melhoria dos serviços e políticas públicas.

Pelo art. 3º, dentre outros deveres, a ouvidoria deve realizar o monitoramento das respostas em termos de prazos e qualidade, processar as informações como subsídio para poder avaliar os serviços prestados, produzir dados e relatórios, estar permanentemente em contato com instâncias de participação social (como conselhos e conferências) e enviar relatórios periodicamente para a Ouvidoria-Geral da União.

O art. 4º detalha as manifestações que devem ser processadas pela ouvidoria (sugestão, elogio, solicitação, reclamação e denúncia) e respondidas em linguagem cidadã. Os artigos 5º ao 8º tratam dos prazos para cada tipo de demandando, sendo, no geral, 20 dias prorrogáveis por mais 10 dias.

3.4 O Serviço de Informação ao Cidadão

O Serviço de Acesso à Informação (SIC) é o canal apropriado para que o cidadão faça solicitação de informações não sigilosas aos órgãos federais e outros de acordo com o disposto na Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011.

O Ministério da Integração Nacional utiliza o sistema e-SIC criado pela CGU/MTFC e disponibilizado para todos os órgãos federais. A solicitação de informação é recebida e transformada em um documento eletrônico, de acordo com o procedimento informado em entrevista, como documento eletrônico comum ou PDF (*Portable Document Format*) e acrescentado a um processo no SEI (Sistema Eletrônico de Informações).¹³ O SIM (Sistema de Informação do Ministério da Integração Nacional) utilizado anteriormente frequentemente apresentava problemas técnicos o que tornava comum o uso de e-mails quando necessário.

Então, um despacho é feito e enviado para o Ponto Focal 1¹⁴, aquele que recebe inicialmente o pedido de informação e fica responsável pelo seu monitoramento dos prazos de atendimento (geralmente corresponde ao cargo de Chefe de Gabinete). O Ponto Focal 2 é o servidor que realiza a análise preliminar da demanda e identifica a unidade que contém e formulará a resposta (Ponto Focal 3), também é responsável por aprovar ou não o conteúdo da informação.

Todas as orientações no âmbito do MI são dadas pela Portaria nº 55/ 2015 que revogou a Portaria nº 431/2013. Quanto a CPADS (Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos), foi criada pela Portaria nº 16 de 02 de julho de 2013.

É comum que hajam dúvidas a respeito de quando utilizar a ouvidoria e quando utilizar o SIC. Por isso, o Ministério da Fazenda (MF) publicou em seu sítio eletrônico uma breve explicação. A ouvidoria é o mecanismo mais adequado para que o cidadão possa se manifestar a respeito de serviços já prestados pela administração pública. O SIC é próprio para que o solicitante peça informações públicas de dados e documentos no geral.¹⁵ Por esse motivo, também, o MI lançou internamente uma esquematização simples apresentada a seguir.

¹³ O SEI é uma plataforma desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região e utilizada para a gestão de processos no MI desde 2015 substituindo os processos de papel. As solicitações do SIC recebidas pela Ouvidoria são enviadas por esse sistema desde o começo de 2016.

¹⁴ Os Pontos Focais são uma forma de representar os servidores pelos quais transitam as demandas do SIC de acordo com a Portaria nº 55/2015.

¹⁵ Ministério da Fazenda, Ouvidoria. “SIC e Ouvidoria: formas diferentes de atendimento ao cidadão”. Disponível em: [http://portal.ouvidoria.fazenda.gov.br/mnoticias/SIC%20 Ouvidoria formas diferentes atendimento cidadao](http://portal.ouvidoria.fazenda.gov.br/mnoticias/SIC%20Ouvidoria%20formas%20diferentes%20atendimento%20cidadao) Acesso em: 19 de abril de 2016.

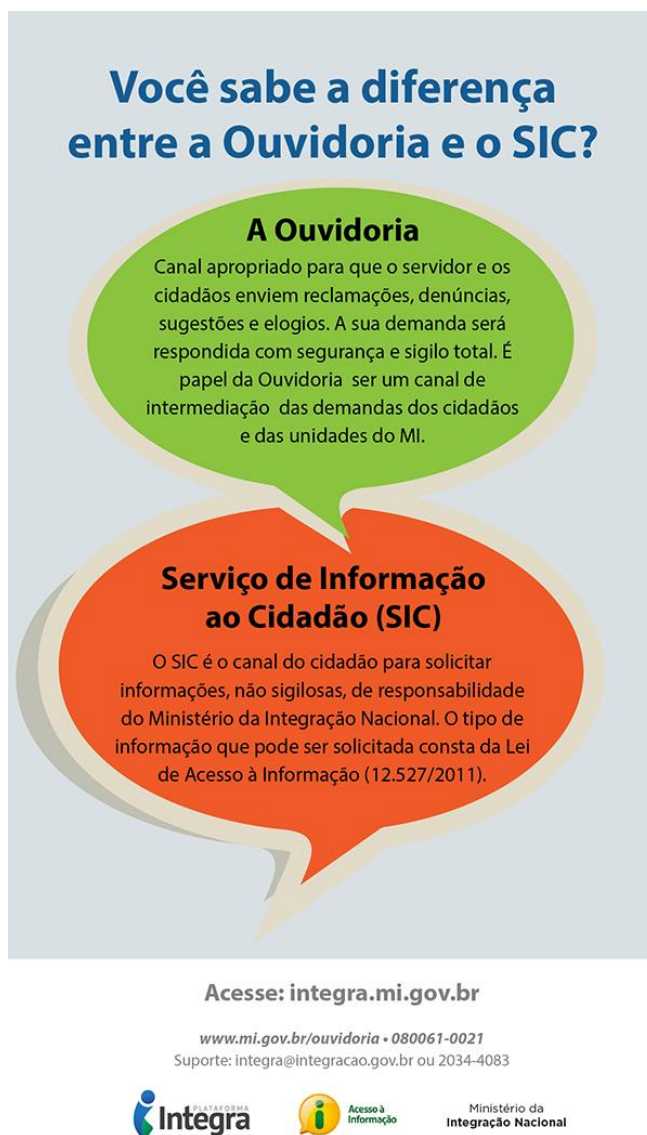


Figura 4 - Fonte: Plataforma Integra, MI.

3.5 A Rede de Ouvidorias do MI

A Portaria nº 94, de 29 de abril de 2009 criou a Rede de Ouvidorias do Ministério da Integração Nacional. Tem por finalidade, integrar as ouvidorias presentes na estrutura do ministério para atuarem em conjunto com a Ouvidoria-Geral do MI a qual cabe a coordenação técnica. O art. 2º a estrutura mínima das ouvidorias com salas adequadas ao atendimento do cidadão, instalação e funcionários próprios para o serviço e tecnologia de informação e comunicação disponível.

Ficou a cargo do MI a disponibilização de um número gratuito para as ouvidorias e um sistema padronizado de informações. O intercâmbio entre as unidades é obrigatório na medida

em que solicitações de outras áreas surgem e devem ser encaminhadas às unidades relativas ao tema. Semestralmente, cada unidade é responsável pela criação de um relatório que deve ser apresentado aos respectivos gestores máximos e, no mês subsequente a Ouvidoria-Geral fica responsável pela geração de relatório sobre a rede de ouvidorias.

Em 2014, foi realizado um Fórum de Ouvidorias do Ministério da Integração Nacional com o objetivo de retomar a regulamentação da Rede iniciada pela portaria nº 94/2009. Os ouvidores das vinculadas do ministério se reuniram pra tratar dos problemas e encontrar soluções.¹⁶

E em abril de 2015, o ministério sediou a 2ª Reunião do Fórum de Ouvidoria Pública de Pautas Sociais (FOPS). Os ouvidores de vários órgãos como a Advocacia-Geral da União (AGU), a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), o Ministério das Cidades, o Ministério da Cultura e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para discutir a Carta de Serviços ao Cidadão e a estrutura da FOPS dentre informes internos.¹⁷

¹⁶ Portal Brasil. “Fórum debate retomada de rede de ouvidorias”, 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/03/forum-debate-retomada-de-rede-de-ouvidorias> Acesso em 14 de junho de 2016.

¹⁷ Ministério da Integração Nacional. “MI sedia fórum de ouvidorias em Brasília”, 2015. Disponível em: <http://integra.mi.gov.br/internal/#/news/397> Acesso em 5 de abril de 16

4 ANÁLISE DOS DADOS

O decreto presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) foi apontado em conversa com a Ouvidora do MI como sendo um estímulo às Ouvidorias para se tornarem espaços de controle social.

O decreto entendia as ouvidorias como espaço tanto de participação social como de controle. O PDC 1491/2014 da Câmara dos Deputados sustou o decreto. Mas a ideia de ter as ouvidorias como espaços de transparência, participação e também controle social permaneceu com um grupo de ouvidores como pontuado em conversa.

Os relatórios que são produzidos, a análise das demandas recebidas, das denúncias sobre programas e atuações do ministério podem ser utilizados para corrigir problemas e acusar irregularidades.

Foi dito que a Ouvidoria do MI tem caráter passivo, no sentido de que aguarda a demanda do cidadão. Mas existe a possibilidade e consciência do benefício que seria torná-la mais ativa com a participação dos seus servidores em congressos e também indo atrás do cidadão especialmente aqueles localizados nas áreas afetadas pelos grandes projetos.

Por enquanto, os servidores da Ouvidoria do MI são orientados a responder adequadamente as demandas, observar o cumprimento dos prazos e realizar o serviço completo. Só são aceitas as respostas completas e de fácil compreensão para que o cidadão de qualquer escolaridade, localidade e condição social tenha sua demanda atendida.

Ainda é comum que pessoas confundam a função do SIC com a Ouvidoria, afinal, antes da LAI, era a Ouvidoria que atendia as solicitações de informação. Mas o uso desta continua maior do que o uso do SIC. Um exemplo que foi dado é o caso dos períodos em que as enchentes ocorrem em alguns municípios brasileiros e, devido à atuação do MI com a defesa civil, a procura pela Ouvidoria cresce.

O período utilizado neste trabalho para avaliação do SIC, de 2012 a 2016, consiste em todo o tempo de existência do mesmo e foi disponibilizado pelo Acesso à Informação. Os anos de avaliação para a ouvidoria são os compreendidos pelos dois relatórios disponibilizados pela Ouvidoria do MI, um primeiro que se refere aos anos de 2010 a 2013 e, um segundo, referente ao ano de 2014. No interior deste, entretanto, são apresentados dados desde 2007.

Portanto, a análise da ouvidoria envolve os anos de 2007 até 2014.¹⁸

4.1 Relatório SIC 2012-2016

O sítio de Acesso à Informação do Governo Federal permite a qualquer usuário realizar o download de relatórios de pedidos de acesso à informação e solicitantes de qualquer órgão constante na base de dados integrada do e-SIC. Os relatórios existem em atendimento ao disposto no art. 30, inciso III da Lei nº 12.527/2011 e até o momento desta pesquisa disponibilizavam os dados de maio de 2012 (mês em que a lei entrou em vigor) até maio de 2016 dos pedidos feitos ao Ministério da Integração Nacional.

Ao longo desses quatro anos de disponibilidade do Serviço de Informação ao Cidadão, foram 950 pedidos realizados ao MI, o que representa uma média de 19,39 pedidos por mês. A tabela a seguir, disponibilizada no relatório, indica o número de pedidos realizados a cada mês e a proporção no crescimento ou redução na quantidade de pedidos.

Evolução mensal do número de pedidos de acesso à informação		
Mês	Número de pedidos	Evolução mensal
Maio/2012	20	-
Junho/2012	13	-35%
Julho/2012	18	27.78%
Agosto/2012	19	5.26%
Setembro/2012	12	-36.84%
Outubro/2012	19	36.84%
Novembro/2012	11	-42.11%
Dezembro/2012	14	21.43%
Janeiro/2013	51	72.55%
Fevereiro/2013	37	-27.45%
Marco/2013	17	-54.05%
Abril/2013	24	29.17%
Maio/2013	22	-8.33%
Junho/2013	26	15.38%

¹⁸ O relatório do ano de 2015 apresentou erros em seus dados e, até o momento da produção deste trabalho, estava sendo corrigido e refeito pela Ouvidoria-Geral do MI para poder ser novamente disponibilizado.

Julho/2013	30	13.33%
Agosto/2013	19	-36.67%
Setembro/2013	37	48.65%
Outubro/2013	28	-24.32%
Novembro/2013	28	0%
Dezembro/2013	11	-60.71%
Janeiro/2014	14	21.43%
Fevereiro/2014	16	12.5%
Marco/2014	21	23.81%
Abril/2014	15	-28.57%
Mai/2014	18	16.67%
Junho/2014	23	21.74%
Julho/2014	19	-17.39%
Agosto/2014	19	0%
Setembro/2014	18	-5.26%
Outubro/2014	11	-38.89%
Novembro/2014	23	52.17%
Dezembro/2014	11	-52.17%
Janeiro/2015	12	8.33%
Fevereiro/2015	10	-16.67%
Marco/2015	13	23.08%
Abril/2015	19	31.58%
Mai/2015	13	-31.58%
Junho/2015	21	38.1%
Julho/2015	22	4.55%
Agosto/2015	12	-45.45%
Setembro/2015	20	40%
Outubro/2015	24	16.67%
Novembro/2015	17	-29.17%
Dezembro/2015	8	-52.94%
Janeiro/2016	17	52.94%

Fevereiro/2016	19	10.53%
Marco/2016	23	17.39%
Abril/2016	15	-34.78%
Mai/2016	21	28.57%
TOTAL:	950	
MÉDIA:	19,39	

Tabela 1 - Fonte: CGU, relatório gerado em 03 de junho de 2016.

O mês de janeiro de 2013 apresentou o maior número de pedidos de acesso à informação, 51. Representa uma evolução de 72,55% com relação ao mês imediatamente anterior. Nesse mês, um único solicitante fez 12 pedidos. No total, foram 26 solicitantes e, destes, 21 realizaram um único pedido. O que significa dizer que 5 solicitantes foram responsáveis por 30 dos 51 pedidos.

O relatório disponibilizado para esse único mês não informa o tema das solicitações nem o perfil dos solicitantes como faz o relatório gerado para todo o período corrido até o presente. O segundo mês com o maior número de pedidos foi o imediatamente seguido à janeiro, fevereiro de 2013, e também setembro do mesmo ano com 37 solicitações cada. Em contrapartida, o mês com menor quantidade de pedidos foi dezembro de 2015 com apenas 8 solicitações.

O mês de fevereiro de 2013 com seus 37 pedidos, teve 18 solicitantes com 13 realizando apenas uma solicitação, o que significa que também 5 pessoas foram responsáveis por 24 pedidos. Sem informações para saber o tipo de solicitação ou perfil do usuário, é complicado supor qual a motivação do maior número de pedidos.

Entretanto, pode-se apresentar importantes fatos envolvendo o MI no período mencionado. Por exemplo, em 16 de janeiro de 2013, pelo Diário Oficial da União, o ministério publicou portarias que reconheceram Situação de Emergência de 230 municípios do estado da Bahia em decorrência de estiagem e autorizou um repasse de R\$ 1.250.000,00 (um milhão e duzentos e cinquenta mil reais) para ações da Defesa Civil no município de Duque de Caxias no Rio de Janeiro (DOU, 2013).

Não é possível dizer que as situações ocorridas na Bahia ou no Rio de Janeiro são o motivo do maior número de pedidos feitos ao SIC do MI no período, afinal, outros eventos ocorreram no período e mesmo questões de pesquisa ou pessoais podem ter motivado alguns dos solicitantes. Mas podemos reconhecer que, se os moradores das regiões afetadas desejassem informações sobre as ações sendo realizadas em seus municípios, o e-SIC poderia

ajudá-los a responder suas questões, ainda mais considerando que todos os pedidos feitos à época foram atendidos.

E se as informações oficiais não estiverem de acordo com o que ocorre na região, o cidadão local pode estar alerta para irregularidades e até mesmo enviar denúncias ao órgão competente. Por exemplo, no ano de 2013, uma matéria foi publicada tratando da abertura de uma investigação por parte do Ministério Público (MP) para averiguar a ocorrência de desvios de verbas que seriam destinadas à recuperação de regiões afetadas por desastres naturais. As contratações de obras para situações de emergência podem ocorrer sem licitações e a proposta da investigação é garantir a correta aplicação do dinheiro. Afinal, são muitos os municípios que passam por situações de emergência todos os anos e projetos de recuperação precisam ser iniciados rapidamente.¹⁹

Outra ilustração que pode ser feita trata da transposição do Rio São Francisco, uma das maiores obras do mundo e que está a cargo do MI com 85% do trabalho concluído. O orçamento é de R\$ 8 bilhões e deve beneficiar pessoas dos estados de Pernambuco, Rio Grande do Norte e Paraíba.²⁰ Para qualquer evento envolvendo grandes quantias de dinheiro público, a correta fiscalização é essencial.

É necessário que, diante da possibilidade de observar as ações dos agentes públicos, a sociedade (enquanto cidadão, movimento ou associação) em posse de informações (facilitada por mecanismos como o e-SIC) fiscalize e denuncie, caso necessário, os atos ilícitos para as instituições responsáveis. De acordo com Peruzzotti (2002), assim estaria em execução o mecanismo da *accountability* social.

Nos quatro anos tratados, nenhum pedido feito pelo Serviço de Informação ao Cidadão deixou de ser atendido, sendo que 8 estavam em tramitação quando o relatório foi gerado.

¹⁹ Revista Veja, Abril. “MP investiga desvio de verba destinada a tragédia”. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/mp-investiga-desvio-de-verba-destinada-a-tragedia> Acesso em 03 de junho de 2016.

²⁰ G1, Globo. “Obras da transposição das águas do São Francisco na PB chegam a 85%”. Disponível em: <http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2016/03/obras-da-transposicao-das-aguas-do-sao-francisco-na-pb-chegam-85.html>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

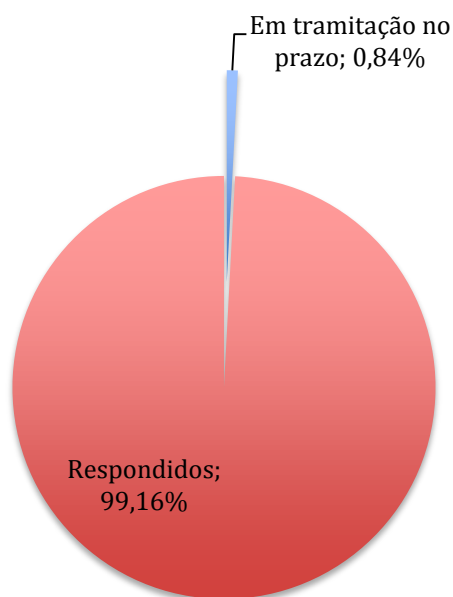


Gráfico 1 - Fonte: CGU, relatório gerado em 03 de junho de 2016.

Do total de 950 pedidos, 554 foram solicitações de pessoas que fizeram apenas um pedido, como pode ser visto na tabela a baixo. Pode-se dizer, então, que 108 pessoas foram responsáveis por 396 pedidos do total ao longo dos quatro anos. Assim, 16,3% do total de usuários do SIC para o MI são recorrentes.

Características dos pedidos de acesso à informação			
Total de perguntas:	1731	Total de solicitantes:	662
Perguntas por pedido:	1,84	Maior número de pedidos feitos por um solicitante:	26
		Solicitantes com um único pedido:	554

Tabela 2 - Fonte: CGU, relatório gerado em 03 de junho de 2016.

O relatório gerado pelo sítio do Acesso à Informação também apresenta os dez temas mais frequentes das solicitações. São categorias e assuntos mais gerais e abarcam 935 das solicitações. Apenas 15 solicitações estão classificadas com outros temas. A categoria e assunto “Governo e Política – Administração Pública” inclui 9611% dos pedidos.

Temas das solicitações (Top 10)		
Categoria e assunto	Quantidade	% de Pedidos
Governo e Política - Administração pública	913	96,11%
Governo e Política - Fiscalização do estado	7	0,74%
Governo e Política - Governo eletrônico	4	0,42%
Economia e Finanças - Finanças	3	0,32%
Habitação, Saneamento e Urbanismo - Planejamento urbano	2	0,21%
Pessoa, família e sociedade - Pessoa	2	0,21%
Governo e Política - Política	1	0,11%
Governo e Política - Organização do estado	1	0,11%
Economia e Finanças - Administração financeira	1	0,11%
Defesa e Segurança - Segurança pública	1	0,11%

Tabela 3 - Fonte: CGU, relatório gerado em 03 de junho de 2016.

A generalidade dessas categorias dificulta uma análise mais profunda. Contudo, caso as classificações não tenham sido equivocadas, o maior rendimento do assunto da “Administração pública” – se entendida como a atividade do Estado para a prestação de serviços e a gestão dos bens públicos – pode expressar, em algum grau, a existência do interesse de indivíduos pela coisa pública.

Talvez as motivações implícitas sejam todas individuais, mas se não forem, mostram um pouco daquela necessidade apresentada para que a *accountability* social possa existir. A superação da apatia pela vida pública quando não se vincula à esfera privada torna o caminho para a participação social livre de mais uma barreira.

O tempo médio de resposta é de 12,36 dias sendo que o prazo estipulado por lei é de 20 dias prorrogáveis por mais 10 mediante justificativa. Apenas 4,63% dos pedidos exigiram prorrogações.

Pedidos por tipo de resposta

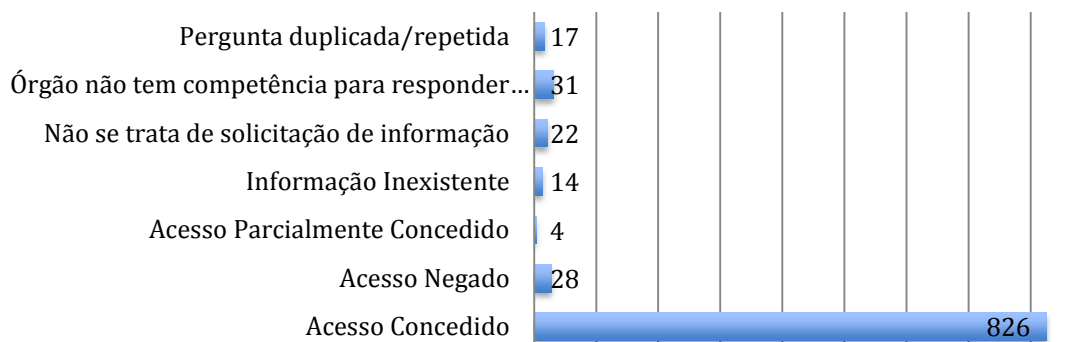


Gráfico 2 - Fonte: CGU, relatório gerado em 03 de junho de 2016.

Foram 28 os pedidos respondidos com a negação do acesso. E somente 2 negados por se referirem a informações sigilosas.

Razões da negativa de acesso			
Descrição	Quantidade	%	% de pedidos
Pedido incompreensível	13	46,429%	1,37%
Pedido desproporcional ou desarrazoado	7	25,000%	0,74%
Pedido genérico	6	21,429%	0,63%
Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011	2	7,143%	0,21%
TOTAL:	28	100,000%	2,95%

Tabela 4 - Fonte: CGU, relatório gerado em 03 de junho de 2016.

A forma de envio de resposta mais utilizada foi via internet, seja pelo sistema ou por e-mail, representando 98,63% dos envios. Ainda assim, a consulta pessoal e a correspondência por correios foram utilizadas. O bom aproveitamento das tecnologias disponíveis certamente facilita a transparência das informações, mas também não se fica restrito ao uso da internet ao permitirem outros meios de resposta. Isso pode representar uma democratização do acesso uma vez que não se fica restrito a uma única possibilidade.

Meios de envio de resposta		
Meio	Quantidade	% de pedidos
Pelo sistema (com avisos por email)	697	73,37%
Correspondência eletrônica (e-mail)	240	25,26%
Buscar/Consultar pessoalmente	9	0,95%
Correspondência física (com custo)	4	0,42%

Tabela 5 - Fonte: CGU, relatório gerado em 03 de junho de 2016.

A maior parte dos solicitantes são pessoas físicas, 629 do total (95,02%), enquanto os outros 33 são pessoas jurídicas (4,98%). Observa-se pela tabela a seguir que o perfil destes é mais frequentemente de organizações não-governamentais (ONGs), empresas de pequeno/médio porte e órgãos municipais, respectivamente.

Tipo de pessoa jurídica	
Org. Não Governamental	30,30%
Empresa - PME	24,24%
Veículo de comunicação	6,06%
Órgão público municipal	12,12%
Outro	6,06%
Empresa - grande porte	6,06%
Não Informado	6,06%
Empresa pública/estatal	3,03%
Órgão público federal	3,03%
Sindicato / Conselho profis.	3,03%

Tabela 6 - Fonte: CGU, relatório gerado em 03 de junho de 2016.

As tabelas a seguir indicam o perfil dos solicitantes de pessoa física por gênero, escolaridade e profissão.

Gênero	
Masculino	64,71%
Feminino	25,91%
Não Informado	9,38%

Escolaridade	
Ensino Superior	42,77%
Pós-graduação	19,40%
Ensino Médio	13,99%
Mestrado/Doutorado	12,56%
Não Informado	10,49%
Ensino Fundamental	0,79%

Tabelas 7 e 8 - Fonte: CGU, relatório gerado em 03 de junho de 2016.

Profissão	
Não Informado	14,31%
Servidor público federal	14,79%
Estudante	13,83%
Outra	11,29%
Jornalista	8,74%
Empregado - setor privado	8,27%
Pesquisador	7,47%
Servidor público municipal	4,77%
Profis. Liberal/autônomo	3,97%
Servidor público estadual	4,29%
Professor	3,66%
Empresário/empreendedor	3,02%
Membro de ONG nacional	0,79%
Membro de partido político	0,64%
Membro de ONG internacional	0,16%

Tabela 9 - Fonte: CGU, relatório gerado em 03 de junho de 2016.

Mesmo que todas as pessoas cujo gênero não foi informado sejam do público feminino, estas representam somadas apenas 35,29% do total de solicitantes. É uma

quantidade pouco expressiva que pode representar a baixa participação das mulheres nas áreas de atuação do MI ou a falta de conhecimento da existência do SIC ou mesmo falta de interesse, por exemplo. Caso se tratasse de um país cuja igualdade de gênero fosse fato, se esperaria que os números fossem mais próximos. Afinal, a defesa civil, as grandes obras, a questão hídrica e o desenvolvimento regional afetam todos indistintamente.

Quanto à escolaridade, a maior parte dos solicitantes se enquadram com alto grau de formação. Considerando que o uso do SIC é recente, não tão divulgado e que a pesquisa acadêmica é uma realidade mais presente do que o controle social e o interesse pela *res pública*, esses números já eram esperados.

Mas não se pode realmente afirmar que a pesquisa é um motivador maior que qualquer outro para o uso do SIC. Afinal, apesar de a porcentagem de estudantes ser expressiva (13,83%), a de pesquisador e professor não o são da mesma forma (7,47% e 3,66%, respectivamente). Os servidores públicos federais são o que mais utilizaram o serviço para solicitar informações ao MI, são 14,79% dos solicitantes de pessoas físicas.

Por fim, a localização dos solicitantes apresentada pela tabela a baixo mostra a maior presença do Distrito Federal, de São Paulo, de Minas Gerais e do Rio de Janeiro. Talvez como indicativo do uso dos servidores e pesquisadores desses estados e distrito. E, possivelmente, a população absoluta elevada desses estados.

Localização dos solicitantes			
Estado	# de solicitantes	% dos solicitantes	# de pedidos
AC	2	0,32%	2
AL	5	0,79%	6
AM	8	1,27%	8
BA	33	5,25%	47
CE	31	4,93%	43
DF	214	34,02%	308
ES	7	1,11%	7
GO	17	2,70%	21
MA	3	0,48%	3
MG	45	7,15%	56
MS	5	0,79%	5
MT	4	0,64%	5

PA	8	1,27%	10
PB	23	3,66%	32
PE	26	4,13%	33
PI	6	0,95%	6
PR	19	3,02%	28
RJ	35	5,56%	38
RN	7	1,11%	7
RO	1	0,16%	1
RR	3	0,48%	3
RS	23	3,66%	50
SC	13	2,07%	13
SE	3	0,48%	9
SP	70	11,13%	106
TO	4	0,64%	6

Tabela 10 - Fonte: CGU, relatório gerado em 03 de junho de 2016.

A participação do DF em 34,02% faz muito sentido considerando também o maior número de servidores públicos. A atuação do ministério no nordeste faria esperar que houvesse um número maior de solicitações. A Bahia (33), o Ceará (31) e Pernambuco (26) indicam um pouco essa participação que poderia ser explicada por questões do desenvolvimento regional. Mas também é preciso lembrar das desigualdades presentes em cada região que tornam, para algumas, o acesso a informação mais difícil, seja pelo desconhecimento desse direito, seja pela menor difusão de tecnologia.

4.2 Relatório Geral da Ouvidoria 2010-2013

Em janeiro de 2014, a Ouvidoria do Ministério da Integração Nacional lançou um relatório sobre a atuação e demandas recebidas por esta no período de 2010 a 2013. Estão unidos dados da ouvidoria propriamente dita, do Call Center e do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

O Call Center foi criado como 0800 inicialmente para atender ao Projeto de Integração do Rio São Francisco. Em 2007, foi reativado para atender a todo o ministério e, em 2013, foi transformado em serviço de Call Center próprio da Ouvidoria. As ligações são todas

registradas no sistema. Até o momento do relatório, 87% das ligações eram referentes ao Programa Bolsa Estiagem de responsabilidade da SEDEC.

Como tratou Arato, são necessárias estruturas estabelecidas de comunicação que explorem toda a tecnologia existente para permitir que a sociedade civil e o Estado possam interagir entre si. É o que ocorre com a possibilidade de manifestações via internet ou telefone.

As tipologias utilizadas para as manifestações foram denúncia, elogio, sugestão, reclamação, pedido de informação e outras situações. Foram 20.991 manifestações registradas entre 2010 e 2013 das quais 20.874 foram solucionadas até a geração do relatório. Não haviam prazos para o envio das respostas, por isso, muitas das pendências eram devido atrasos das áreas técnicas.

Período	Denúncia	Elogio	Outras Situações	Pedido de Informação	Reclamação	Sugestão	Total
2010	118	127	1.055	2.928	1.975	172	6.375
2011	160	160	778	3.652	3.229	246	8.225
2012	154	71	411	1.933	1.074	104	3.747
2013	64	99	343	1.523	545	70	2.644
Total	496	457	2.587	10.036	6.823	592	20.991

Tabela 11 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2010-2013”, 2014.

O ano de 2010 teve 6.375 manifestações e o ano de 2011, 8.225. Os anos seguintes, de 2012 e 2013, apresentaram uma queda significativa de 3.747 e 2.644 manifestações, respectivamente. Não se sabe o motivo da diminuição, mas coincide com a implementação o novo sistema.

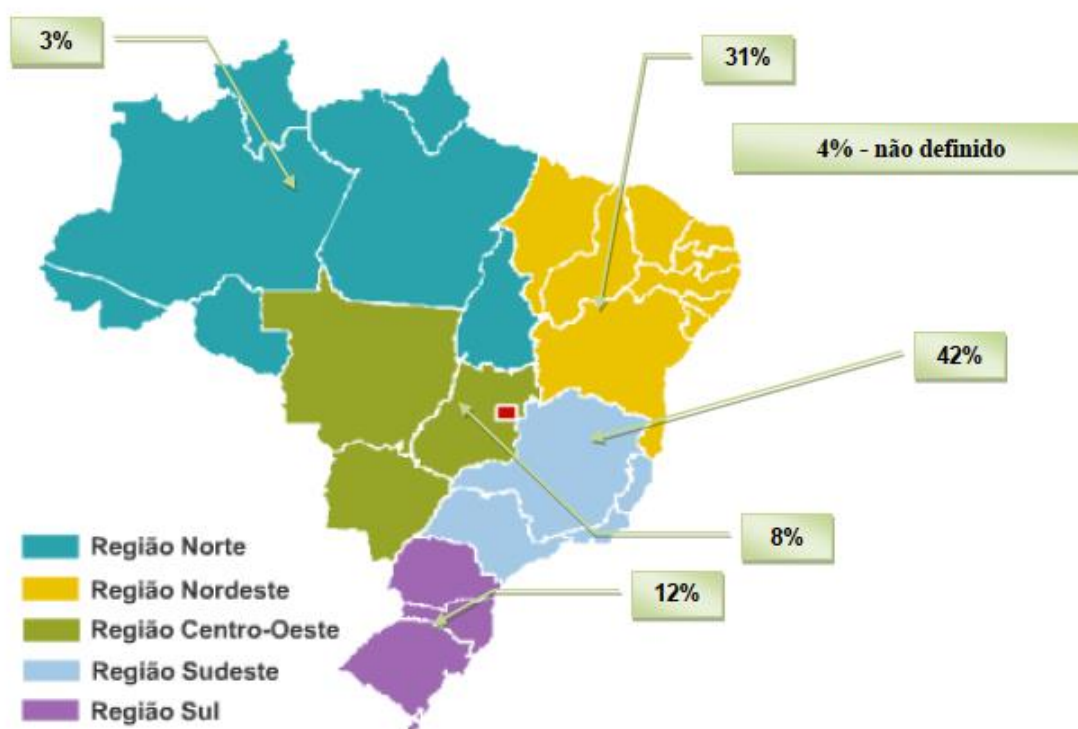
Os pedidos de informação somaram 10.036 solicitações, 48% do total. E as reclamações foram 33%, 6.823 ao todo.

O campo de preenchimento para especificar cidade e estado do manifestante não era obrigatório no sistema utilizado pela ouvidoria antes de setembro de 2012. A partir de então, o preenchimento deste tornou-se obrigatório e as manifestações com localidade indefinida deixaram de ocorrer.

Região	2010	2011	2012	2013	Total
Norte	203	233	180	87	703
Nordeste	1.397	2.501	1.125	1.530	6.553
Centro-Oeste	442	579	407	180	1.608
Sudeste	3.163	3.480	1.524	659	8.826
Sul	868	1.051	296	188	2.403
Não Definido	302	381	215	0	898
Total	6.375	8.225	3.747	2.644	20.991

Tabela 12 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2010-2013”, 2014.

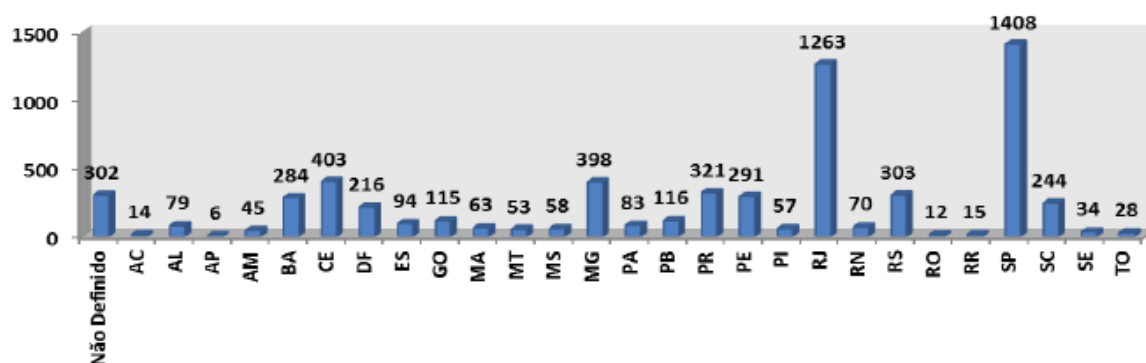
Apesar da considerável atuação do ministério na região Nordeste, esta ficou em segundo lugar pela quantidade de manifestações no referido período, com 31% do total. O maior número de solicitações, 42%, foi da região Sudeste. O Sul, o Centro-Oeste e o Norte correspondem a 12%, 8% e 3% das manifestações, respectivamente.



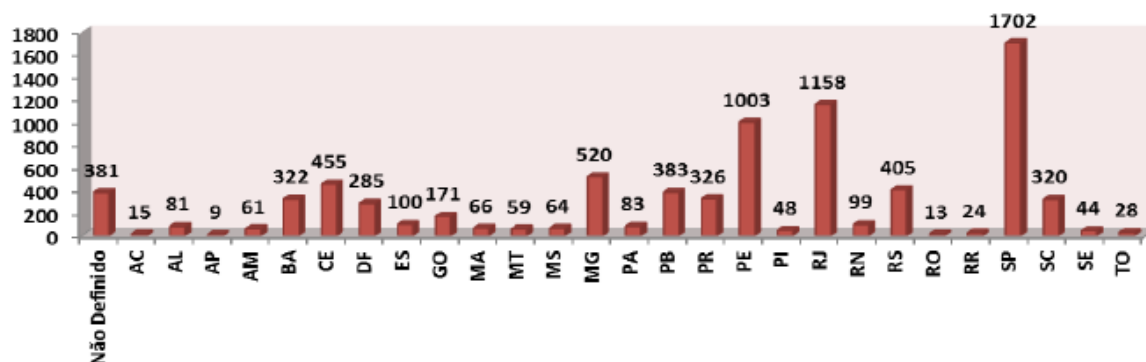
Mapa 4 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2010-2013”, 2014.

No âmbito dos estados, os que apresentaram maior atuação foram São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Ceará e Minas Gerais. Não é possível identificar quais os motivos que levam esses estados e as regiões das quais fazem parte a apresentarem mais manifestações do que os demais. Mas vale considerar a população absoluta, os níveis de escolaridade, o acesso aos meios de comunicação e as ocorrências de desastres naturais nesses locais.

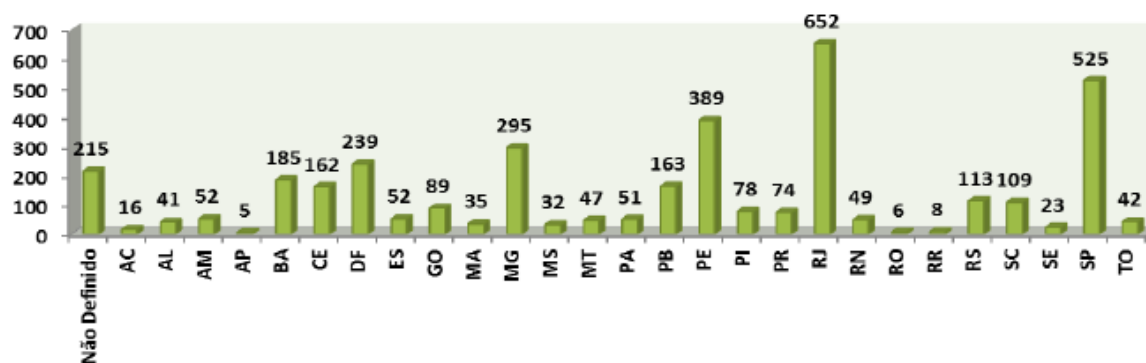
2010

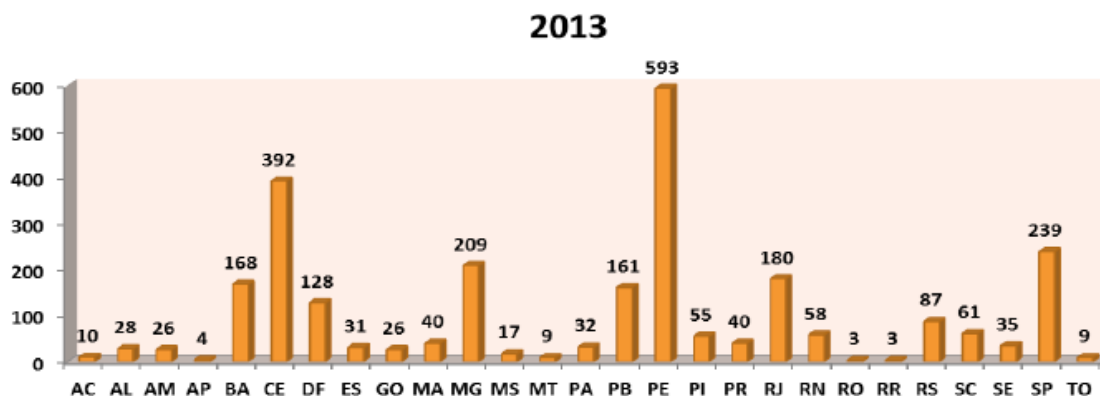


2011



2012





Gráficos 3, 4, 5 e 6 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2010-2013”, 2014

A distribuição por faixa etária apresenta 22% classificados como “não informado”. Os dois maiores grupos estão entre os 26 e 40 anos, e 41 a 60 anos com 36% e 27%, respectivamente. Até os 25 anos são 12% do total e apenas 3% são maiores de 60 anos. Pode-se dizer que o maior uso se concentra na fase adulta profissionalmente ativa, tratando em termos gerais. Os grupos formados por essas faixas são resultado de uma mescla das diferentes classificações dos dois sistemas utilizados nos anos 2010 a 2013, o MIOuv, anteriormente, e o atual SisOuvidor.

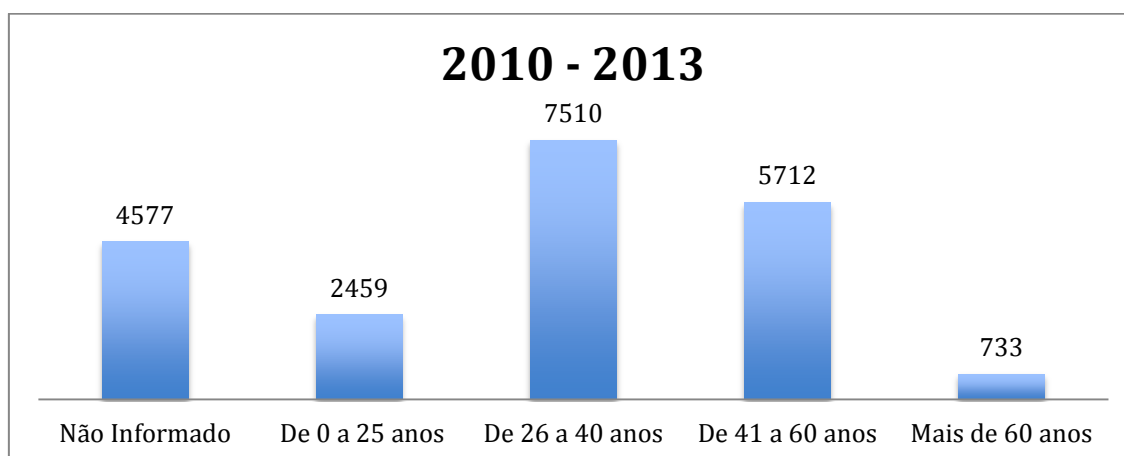


Gráfico 7 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2010-2013”, 2014.

Os dados de escolaridade apresentados são de setembro de 2012 a dezembro de 2012 devido a capacidade do novo sistema. Optaram por não informar seu grau de escolaridade 43% dos manifestantes do período, 1.308 do total de 3.047. A maior representação ficou com os portadores de diploma de curso superior, 20 %, e de Ensino Médio, 16%.

Ano	Escolaridade	Quantidade
2012	Doutorado	20
	Ensino Fundamental	27
	Ensino Médio	83
	Especialização	48
	Mestrado	17
	Ensino Superior	115
	Não informado	93
2013	Doutorado	42
	Ensino Fundamental	231
	Ensino Médio	392
	Especialização	197
	Mestrado	71
	Ensino Superior	496
	Não Informado	1.215
Total Geral		3.047

Tabela 13 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2010-2013”, 2014.

Quanto ao sexo dos manifestantes, existe uma proximidade considerável. Do sexo masculino, 49% e do feminino, 41%. Os outros 10% não informaram.

Apenas os dados de 2013 permitem mostrar o destino das manifestações dentro do ministério para cada uma de suas secretarias. O sistema anterior não apresentava essa área. Foram 2.644 manifestações, das quais 1.104 foram destinadas à SEDEC, 42% do total. A SIH segue com 33% ou 860 das manifestações. Como parte desse trabalho, destaca-se que uma equipe de campo disponibilizou caixas em diversas localidades para que as pessoas se manifestassem a cerca das obras realizadas por tal secretaria.

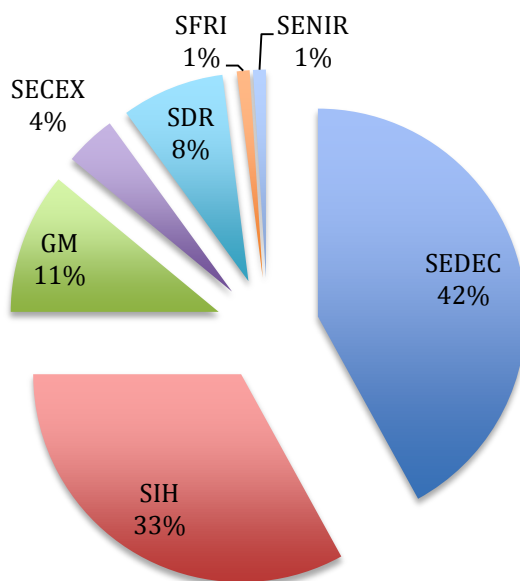


Gráfico 8 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2010-2013”, 2014.

Entre setembro e dezembro de 2013, com a ativação do Call Center em um sistema próprio foi possível registrar as manifestações e os tópicos aos quais se relacionam. No total, foram 7.480 atendimentos, dos quais 6.486 se referem ao Bolsa Estiagem e a maioria desejando saber porque não a recebeu ou se iria receber. O Seguro Safra (302), o Bolsa Família (224), sobre carros pipa (171) e o Água para Todos (42) foram outros dos principais temas para atendimento.

A região nordeste foi a proveniente da maior parte das ligações (6.834) enquanto a região sudeste originou 532 atendimentos. Considerando a região de atuação do Bolsa Estiagem, fica explicado o grande número de ligações. Os três estados com maior número de ligações foram o Ceará (1.791), a Paraíba (1.456) e a Bahia (1.064).

4.3 Relatório Geral da Ouvidoria 2014

Em 2014, de acordo com o relatório geral lançado pela Ouvidoria-Geral do MI, foram registradas 3.001 manifestações já com o SisOuvidor 3 em utilização. Com a Rede de Ouvidorias do ministério, foram registradas as manifestações deste e de suas vinculadas, com exceção da Codevasf que ainda utilizava um sistema próprio. Do total de manifestações, o MI foi o destinatário de 2.320, o Dnocs de 303 e a Sudeco de 169.

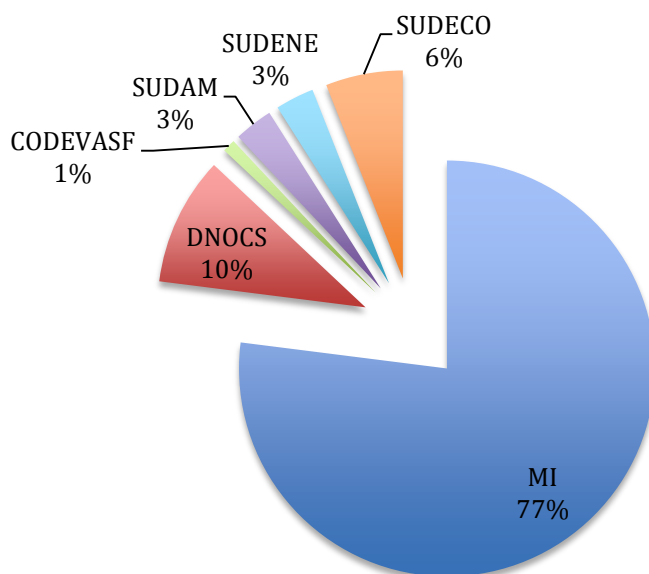


Gráfico 9 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2014”, 2015.

Sobre a Rede de Ouvidorias, pode-se recordar das redes de agências de O’Donnell (1998) que uniriam as instâncias de *ombudsmen*, prestação de contas e fiscalização. Atrelar as ouvidorias de órgãos vinculados seria uma primeira etapa, mas, trabalhando com a hipótese, seria necessário, que o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle fosse uma entidade autônoma que, além de vincular todos os SIC, também pudesse unir as Ouvidorias sem que as fronteiras de cada órgão deixem de ser reconhecidas e ainda possuísse tribunal próprio para ser efetiva a *accountability*.

No relatório, fora as tipologias comumente utilizadas pela ouvidoria (denúncia, elogio, reclamação e sugestão), ainda são acrescentadas outras situações e pedidos de informação. Este não se refere à utilização do SIC e apresentou a maior quantidade de solicitações, 1.857, seguido de 501 reclamações, 290 sugestões, 133 elogios, 126 denúncias e 94 outras situações.

Considerando apenas as manifestações direcionadas ao MI, abril e julho apresentaram uma maior concentração de registros. A ouvidoria explicou que devido a um problema no sistema, as demandas de fevereiro e março não puderam ser enviadas pela equipe de campo presente no Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) e, por isso, se acumularam no mês de abril. E julho acumulou registros dos dois meses anteriores devido à uma demanda da Comunicação Itinerante que aumentou os envios pelas caixas de comunicação do Projeto. Essa demanda recebeu análise especial da equipe da SIH.

A tabela a seguir indica os números referentes apenas ao MI sem os dados de suas vinculadas.

Números por Mês e Tipologia													
MI	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
Pedidos de Informação	159	177	114	197	125	111	120	64	97	114	75	49	1.342
Reclamação	41	23	16	65	37	26	38	18	28	33	21	54	400
Sugestão	12	5	4	10	6	6	204	5	5	2	9	8	276
Elogio	6	4	1	77	12	9	-	-	2	1	17	2	131
Denúncia	4	10	12	15	9	9	9	6	6	9	4	-	93
Outras Situações	20	4	4	11	8	8	5	4	7	2	2	3	78
Total	242	163	151	375	197	169	376	97	145	161	128	116	2.320

Tabela 14 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2014”, 2015.

Quanto às manifestações por órgãos do MI, a SEDEC recebeu 43% e a SIH outros 33%. Dos demais, a SDR com 10%, o Gabinete do Ministro (GM) com 9% e os 5% restantes se destinaram à Secretaria Executiva (SECEX), SENIR e SFRI.

Devido às grandes obras e projetos envolvendo a Defesa Civil e a Infraestrutura Hídrica, é compreensível a maior demanda por essas duas secretarias. E pode-se dizer que as equipes de campo apresentam um resultado positivo no estímulo à participação da população nos locais mais influenciados pela atuação do ministério.

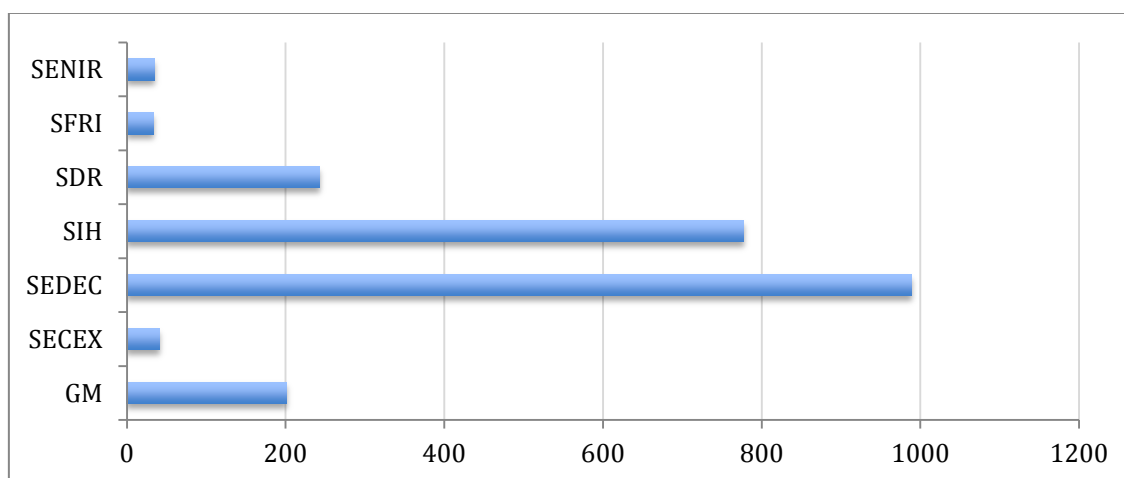


Gráfico 10 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2014”, 2015.

A seguir, apresenta-se tabela contendo os números referentes aos principais assuntos. O Projeto de Integração do Rio São Francisco, a Defesa Civil, o Bolsa Estiagem, o Água para Todos e a Rede Nacional de Emergência de Radioamadores (RENER) estão entre os mais solicitados. Das sugestões enviadas ao PISF, muitas tratavam de uma ponte entre duas comunidades de Pernambuco cuja localização alguns moradores gostariam que fosse modificada.

A SIH fez a análise das sugestões e estudou a possibilidade de mudança no projeto original, mas conclui-se que não poderia ser acatada. Nesse caso, mesmo que a solicitação não fosse possível de ser atendida, a comunidade local obteve visibilidade através da ouvidoria. Em outras situações, lembrando Peruzzotti, poderia ter influenciado a agenda pública com a criação de uma nova demanda cujas autoridades públicas seriam impelidas a atender.

Principais Assuntos	
Sugestão ao PISF	232
Pedido de Informação à Defesa Civil	191
Pedido de Informação sobre o Bolsa Estiagem	163
Pedido de Informação sobre o Água para Todos	149
Pedido de Informação ao DNOCS	129
Elogio ao PISF	119
Pedido de Informação sobre a RENER	115
Pedido de Informação do PISF	81
Pedido de Informação do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)	69
Pedido de Informação sobre Situação de Emergência (SE)/Estado de Calamidade Pública (ECP)	67
Pedido de Informação sobre abrangência territorial do PISF	50
Reclamação sobre Carro-Pipa	48
Pedido de Informação à outros órgãos	43
Reclamação sobre o PISF	41
Reclamação sobre influência territorial do PISF	41
Pedidos de Informação à SUDENE	37
Reclamação ao DNOCS	36
Pedido de Informação do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID)	35
Pedido de Informação à Defesa Civil Municipal/Estadual	35

Reclamação sobre o Água para Todos	35
Outros Assuntos	1.284
Total de Manifestações em 2014	3.001

Tabela 15 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2014”, 2015.

O relatório de 2014 também apresenta uma relação com os anos anteriores e evidencia, mais uma vez, a queda da utilização da Ouvidoria como também o fez o relatório anterior fazendo referência aos anos de 2012 e 2013. Entre os anos de 2008 e 2011, a maior quantidade de manifestações foi atribuída à ocorrência de desastres naturais – enchentes em SC em 2008, enchentes no Norte e Nordeste em 2009, enchentes no RJ em 2010 e desastre na Região Serrana do RJ em 2011. Inclusive, a Proteção e Defesa Civil foi a destinatária das manifestações majoritariamente.

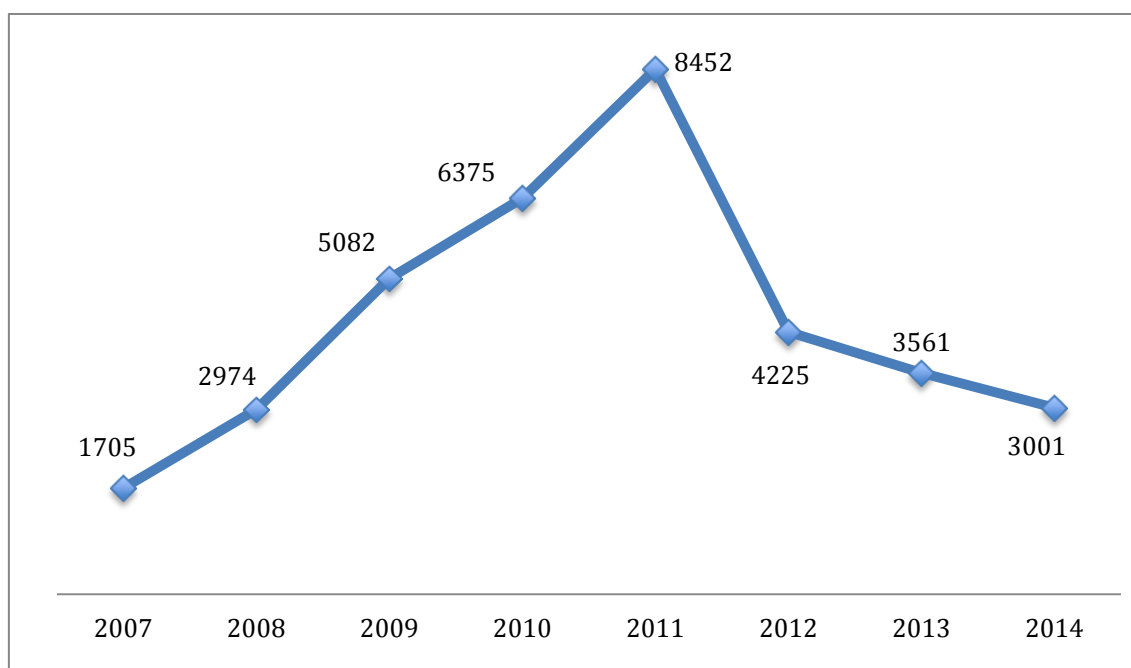


Gráfico 11 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2014”, 2015.

O número de 2007, entretanto, não está completo porque o sistema só foi implementado em novembro do referido ano. Entretanto, se os desastres naturais forem de fato o principal motivo para as quedas apresentadas, é positivo que a quantidade de manifestações tenha diminuído. Seja por trégua na natureza, seja por medidas de segurança bem implementadas, menos pessoas estão sendo vítimas de “imprevistos da natureza”. É interessante notar que o dispositivo em questão funciona para quando a população apresenta a necessidade.

A região Nordeste, como se pode esperar devido às demandas da Defesa Civil, do Bolsa Estiagem e da Operação Carro-Pipa, representa 58% das manifestações no ano de 2014. O Sudeste representa 21% e o Centro-Oeste 11%. Sul e Norte ficaram com 5% cada. Esse ordenamento das regiões difere do observado no relatório anterior com uma inversão entre o Sudeste e o Nordeste.

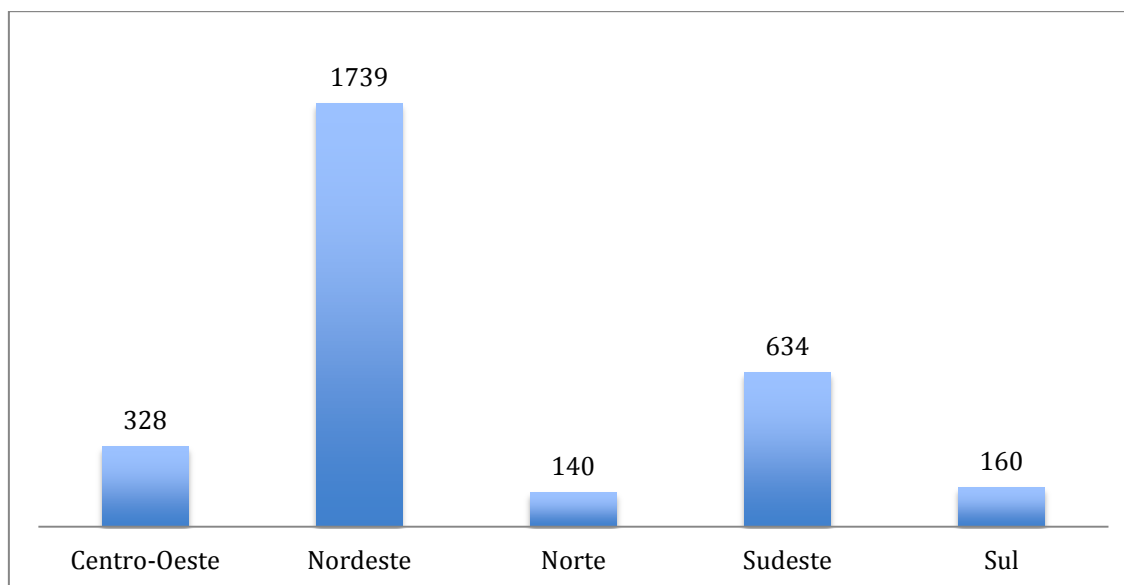


Gráfico 12 - Fonte: MI, “Relatório Geral da Ouvidoria 2014”, 2015.

Os estados de Pernambuco e Ceará apresentaram o maior número de manifestações (620 e 41, respectivamente). Sendo que 204 manifestações de PE são referentes à ponte do PISF mencionada anteriormente. Em seguida, Minas Gerais aparece com 221, a Bahia com 209, a Paraíba com 203, o Distrito Federal com 196, São Paulo com 194 e o Rio de Janeiro com 184. Os demais estados tiveram quantidade de solicitações inferior a 80 individualmente.

Com relação à faixa etária o público mais participativo se concentra entre os 26 e 40 anos (725). Entre 41 e 60 anos foram 565, 254 até 25 anos e 102 com mais de 60 anos. A maioria, 1.355 manifestantes, optaram por não informar sua faixa etária.

Para os dados de escolaridade, a maioria também optou por não informar, foram 1.410 manifestações com a ausência dessa informação. Os grupos mais expressivos foram os com nível superior (635) e com ensino médio (491). Outros 219 disseram possuir especialização, 5% com doutorado ou mestrado e 4% com apenas o ensino fundamental.

Essa informação faz questionar se, realmente, a ouvidoria consegue contato com o cidadão mais humilde. A maioria dos solicitantes possui ensino superior ou médio. Pode ser porque a ouvidoria é desconhecida pelos demais ou talvez lhes falem os meios ou mesmo

interesse. Ainda assim, a reflexão não pode ser validada nem ir adiante considerando que 47% dos manifestantes não preencheram o campo da escolaridade. Talvez, precisamente, porque não desejam expor um grau de instrução inferior.

Quanto à quantidade de manifestações solucionadas, das 3.001, 166 estavam pendentes quando da geração do relatório de 2014. Cada caso só pode ser solucionado após a resposta conclusiva ou autorização da área responsável. De 2007 a 2013, existe um saldo de 17 manifestações pendentes.

Em março de 2014, a ouvidoria implementou uma pesquisa de opinião acessível por link recebido no e-mail de resposta para que o cidadão possa se manifestar caso deseje. Apenas 135 opiniões foram recebidas entre março e dezembro de 2014 o que representa apenas 5,8% do total. Mas 69% se disse satisfeito e apenas 11% insatisfeito. Sobre o tempo de resposta 75% considerou rápida ou normal e foi demorado para 24% desses que responderam a pesquisa. Apenas 3 pessoas consideraram a ouvidoria pouco importante, outras 93 a consideram muito importante e 37 apenas importante.

A respeito do tele atendimento, foram 22.423 atendimentos em 2014 com uma média de 1.869 ligações por mês. Todas fazem referencia apenas ao MI sem considerar suas vinculadas devido a um problema de implementação do sistema. O maior quantitativo, 19.044, concerne ao Programa Bolsa Estiagem que foi encerrado ao final de 2014. O Seguro Safra (934), o Bolsa Família (813), dúvidas para outros setores ou vinculadas (562), o Carro-Pipa (409) e o Água para Todos (268) são as outras áreas mais expressivas.

O Bolsa Família e o Seguro Safra são responsabilidade de outros órgãos. Isso e as ligações destinadas aos órgãos vinculados podem demonstrar um certo desconhecimento sobre as ações do Estado e seus encarregados. A partir de 2015, para esses casos, as ligações são repassadas para a Ouvidoria do órgão competente após uma primeira triagem.

A região com maior número de ligações é o Nordeste com predominantes 20.609 atendimentos. Em seguida, a região Sudeste com apenas 1.559 e as demais com quantidades consideravelmente inferiores.

Pela significativa quantidade de ligações que em muito superam as solicitações pela internet, pode-se dizer que se trata de um canal fundamental para a comunicação com a população. Na maioria das vezes, originadas da região Nordeste onde os índices de desenvolvimento mais elevados apenas são maiores nas capitais e região litorânea, possivelmente o telefone represente não apenas praticidade, mas o ainda incompleto acesso à internet.

Certamente, a manutenção de variadas formas de comunicação pelo ministério significa facilidade de comunicação para muitas pessoas. Trata-se, fazendo referência à Arato, de dar visibilidade para diferentes grupos e opiniões através de estruturas de comunicação estabelecidas permitindo a participação.

4.4 Questões Finais

Pelos relatórios da Ouvidoria e as entrevistas feitas, existe um esforço para que o serviço seja sempre aperfeiçoado. Sendo esse o caso, de dedicação ao trabalho designado e ao interesse público, trata-se de uma demonstração daquele componente republicano fortalecido, do qual fala O'Donnell (1998), com a realização dos deveres públicos, sujeição à lei e a distinção entre as esferas pública e privada.

Existe, também, ciência da importância que os mecanismos da ouvidoria e do SIC desempenham para a transparência, a participação social e, possivelmente, o controle social. Desde a tecnologia até a forma de coleta de dados com mais informações e mesmo indo até as localidades afetadas são trabalhos que foram e estão sendo feitos.

A mesma ideia de progressão no tempo é transmitida quando observamos a legislação como apresentado em capítulos anteriores. Desde a Constituição Federal de 1988, passando por inúmeras leis, decretos e portarias, também considerando a significativa quantidade de conferências, conselhos e outras formas de incentivo à participação social ocorrendo desde 2003, pode-se adotar uma visão de otimismo e dizer que o país tem avançado no aperfeiçoamento da democracia para além das eleições.

Este caso pode retomar Campos (*apud* PINHO, 2009) quando diz que uma administração *accountable*, além de uma sociedade organizada (o que é possível pelas associações e movimentos sociais) e da transparência (facilitada pelos mecanismos do SIC, da Ouvidoria e da publicidade ativa), valores sociais devem emergir e adquirir uma posição como parece ser o caso da participação social.

O Portal da Transparência apresentou em maio de 2016 um recorde de acessos superando 1,7 milhão de visitas. O site mantido pelo MTFC foi criado em 2004 com objetivo de favorecer a transparência permitindo o acompanhamento e fiscalização da gestão pública pelo cidadão. Os relatórios apontam que a média de acesso tem crescido todos os anos e

possui expectativa de novos recordes.²¹

Ao atender a demanda da transparência, promovendo uma abertura do sistema, como trata Filgueiras (2011), uma condição anterior à *accountability* é resolvida tornando o Estado sujeito ao controle e avaliação do cidadão.

É necessário que, diante da possibilidade de observar as ações dos agentes públicos, a sociedade (enquanto cidadão, movimento ou associação) em posse de informações fiscalize e denuncie, caso necessário, os atos ilícitos para as instituições responsáveis. De acordo com Peruzzotti (2002), assim estaria em execução o mecanismo da *accountability* social.

A parte que diz respeito à tecnologia da informática e tecnologia em geral, já apresenta-se funcional, após as recentes atualizações, e atende às necessidades da Ouvidoria pelo o que os servidores informaram. O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão organizado pela CGU/MTFC também cumpre com o esperado e facilita a copilação e *download* de relatórios estatísticos.

Fica-se, porém, com a expectativa de uma Ouvidoria mais ativa, como dito pelos próprios servidores, e uma meta a ser alcançada para que a participação do cidadão seja ainda mais facilitada e os ideais de transparência e controle possam ser melhor disseminados também com a contribuição de conferências como a Consocial.

Quanto ao “empoderamento” da sociedade civil, estimulando a participação da população não apenas na fiscalização das ações, mas também na formulação e implementação de novas ações como a ICNDR procurou fazer, muito do necessário ultrapassa a boa vontade de servidores e delegados. Para que novos processos ocorram com celeridade e efetividade é preciso que estejam presentes nas agendas de governo já que parte depende da vontade dos atores políticos.

²¹ Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. “Portal da Transparência registra recorde histórico de acessos mensais em 2016”. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/06/portal-da-transparencia-registra-recorde-historico-de-acessos-mensais-em-2016>. Acesso em: 13 de junho de 2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Acesso à Informação e o Serviço de Informação ao Cidadão são resultados de um processo histórico ocorrido lentamente no país desde a Constituição Federal de 1988. Aos poucos os ideais de transparência, participação e controle foram e continuam sendo assimilado pela sociedade civil e pelo Estado. Provocam e, ao mesmo tempo, surgem de uma demanda que pretende fortalecer o regime democrático.

A Controladoria-Geral da União/MTFC promoveu significativos avanços para que as informações da gestão pública se tornassem realmente públicas para os interesses pessoais e coletivos da sociedade. É aos poucos que uma cultura de valorização pela *res pública* acontece e se fortifica. As conquistas adquiridas até o momento são demonstração desse acontecimento. E a perda da autonomia desse órgão caracteriza um retrocesso após tantos ganhos.

O Ministério da Integração Nacional, na figura de servidores e da Ouvidoria-Geral, apresenta sinais da absorção dos valores de “empoderamento” da sociedade civil, do valor republicano de serviço ao interesse público, do valor democrático de participação e da distinção liberal entre as esferas pública e privada convergindo no império da lei, como postulado por O’Donnell (1998).

A busca por tornar a Ouvidoria do MI mais ativa, que vai atrás do cidadão e se especializa, facilitaria uma política de publicidade, de Filgueiras (2011), que já serve de mediadora entre o órgão e a população dando-lhe “voz”. O que resta para a efetividade é o cumprimento e atenção dos órgãos fiscalizadores para que a “voz” tenha mais expressão e possa realizar o controle social.

Quando são observados os dados de 2007 a 2014 da ouvidoria e percebe-se o uso mais frequente em estados e épocas de necessidade, pode-se dizer que o interesse para a participação existe e que a eficiência dos canais de comunicação é real. Se governos futuros mantiverem o empenho em disseminar os valores de participação e controle social, sem ceder a estagnação dos antigos valores oligárquicos, as distinções entre a esfera pública e privada poderão ser melhor definidas e os interesses individuais não serão colocados acima dos interesses coletivos. O uso da coisa pública deve ser em benefício da sociedade como um todo e não de suas facções.

É preciso contar com a comprometida atuação de órgãos como o Ministério Público Federal para receber e investigar quaisquer denúncias feitas pelo cidadão. Em atenção aos locais de grandes investimentos do dinheiro público para que seja aplicado total e

eficazmente. Os portais da transparência são fundamentais para que o controle ocorra, para que as disparidades de informação entre os governantes e os governados seja reduzida e exista ciência e fiscalização do que está sendo feito.

A teoria de *accountability* mostra-se útil para observar o que existe e estabelecer os objetivos a serem impetrados. A formulação de leis como a LAI acabam por adquirir alguns dos valores teóricos e os postula como os fins de determinados órgãos e servidores. Estes terminam por abraçá-los por conta própria e priorizá-los nos serviços públicos. As influências ocorrem em todos os sentidos e a população passa a reproduzi-los e demandá-los. É, possivelmente, um ciclo virtuoso que fortalece a democracia.

São os valores absorvidos e o respeito à lei que promove a preparação de um terreno propício para a *accountability* social ocorrer. Um terreno de transparência e participação social que são indispensáveis. Recusá-los é abrir espaço e tolerância para a corrupção da administração pública quando opta por favorecer uns em detrimento do todo.

É também o correto serviço público que irá auxiliar as populações mais vulneráveis, promover oportunidades e desenvolver as regiões nivelando-as pelos padrões mais altos do anseios da população, da constituição e da teoria.

Então, para que o controle social exista e a democracia seja forte, é necessário que o que está sendo feito continue perseverante. Que a promoção do conhecimento seja cada vez maior, tornando os cidadãos conscientes e os servidores capazes. Que os movimentos sociais, as associações, os conselhos e conferências sejam estimulados e ouvidos. Que a corrupção e as desigualdades sejam intoleráveis e combatidas por todos.

Sem dúvidas, a realidade não percorre o tempo seguida de avanços sem falhas. Os problemas reconhecidos, as lentidões dos processos, os valores de estagnação, as crises e as corrupções são reais e frequentes. Existem aqueles atores no poder que não desejam ver o “empoderamento” da sociedade. A participação, a fiscalização e o controle social vão contra os interesses privados desses grupos. Mas a postura que se opta por tomar é a da procura perseverante por soluções e o estabelecimento de altos padrões objetivos para que os pequenos passos, mesmo lentos, sejam valorizados e sejam frequentes.

Os limites desta pesquisa são muitos, seja por tempo, por competência ou pela falibilidade natural. Espera-se, entretanto, que os fatos apresentados e as observações feitas, mesmo que, majoritariamente, otimistas, sirvam como incentivo para que a busca pelo conhecimento continue, as contribuições com a área também, que o desejo para contribuir com a melhoria do país e da democracia permaneçam. O progresso não ocorre individualmente, mas quando em conjunto, o resultado é real e observável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. “Corrupção e controles democráticos no Brasil”. Brasília, DF: CEPAL. IPEA, 2011.

ARATO, Andrew. “Representação, Soberania Popular e Accountability”. *Lua Nova*, n. 55-56, 2002, pp. 85-103.

BRASIL, Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.html Acesso em: 2 de dez. de 15.

BRASIL. “Portaria nº 5, de 15 de janeiro de 2013”. Ministério da Integração Nacional. *Diário Oficial da União*, Seção 1. Brasília, 16/01/13. Disponível em:

<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/49868081/dou-secao-1-16-01-2013-pg-16> Acesso em: 16 de junho de 2016.

BRASIL. “Portaria nº 5, de 15 de janeiro de 2013”. Secretaria Nacional de Defesa Civil, Ministério da Integração Nacional. *Diário Oficial da União*, Seção 1. Brasília, 16/01/13.

Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/49868081/dou-secao-1-16-01-2013-pg-16> Acesso em: 16 de junho de 2016.

BRITO, Gisele. “Lei de Acesso à Informação completa dois anos engatinhando e com baixa adesão.” Rede Brasil Atual. São Paulo, 17/05/2014. Cidadania. Disponível em:

<http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/05/lei-de-acesso-a-informacao-completa-dois-anos-ainda-engatinhando-e-com-baixa-adesao-popular-188.html> Acesso em: 01 de junho de 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, “Relatório sobre a Implementação da Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação”. 3ª ed. Brasília, 2015.

“Entrevista I”. Secretaria de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração Nacional

(abril de 2016). Entrevistador: Estêvão Cunha. Brasília, 2016.

“Entrevista II”. Secretaria de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração Nacional (abril de 2016). Entrevistador: Estêvão Cunha. Brasília, 2016.

“Entrevista III”. Ouvidoria-Geral, Ministério da Integração Nacional (maio de 2016). Entrevistador: Estêvão Cunha. Brasília, 2016.

“Entrevista IV”. Ouvidoria-Geral, Ministério da Integração Nacional (maio de 2016). Entrevistador: Estêvão Cunha. Brasília, 2016.

FILGUEIRAS, Fernando. “Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade”. *Lua Nova*, 84, São Paulo, pp. 65-94, 2011.

GIL, Antônio Carlos. (1991) *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas.
_____. (2002) *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Editora Atlas, 4ªed.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, “Histórico”. Disponível em:

<http://www.mi.gov.br/historico> Acesso em: 2 de dez. de 15.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *PNDR avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2011

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, SDR. “I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Texto de Referência (resumo executivo)”. Brasília, julho de 2012. a

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, SDR “Documento de Referência: I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional”. 2012. b

O’DONNELL, Guillermo. “Accountability horizontal e novas poliarquias.” *Lua Nova*, n. 44, 1998, pp. 27-52.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. “Accountability Social: la otra cara del control”. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la Política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial

Temas, 2002. Capítulo 1.

PETERS, Guy. *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York: New York University Press, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?” *Rev. Adm. Pública*, v. 43,n. 6, Rio de Janeiro, Nov./Dec. 2009, pp. 1343-1368.

PNUD, “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013”. Disponível em:

<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-do-brasil.pdf> Acesso em: 18 de junho de 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Programa Gespública. *Participação e Controle Social: Instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais*; Brasília, MPOG, SEGEP; 2013. Versão 1/2013.

SANCHES NETO, Luiz Lozanno. “Controle Social da Gestão Pública e a Lei de Acesso à Informação.” E-Gov, UFSC. Santa Catarina, 07/05/2015. Disponível em:

<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/controle-social-da-gestao-publica-e-lei-de-acesso-informacao> Acesso em: 01 de junho de 2016.

UNDP. *Reflections on social accountability: catalyzing democratic governance to accelerate progress towards the Millenium Development Goals*. United Nations Development Program. Julho, 2013.